



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Administração (CCA)

Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

Miriam de Souza Rodrigues Lopes

**Capacidade Estatal na Promoção da Transparência das Contratações Públicas à Luz da
Lei de Licitações (Lei Nº14.133/2021): Um Caminho para o Controle Social em
Municípios.**

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Rodrigo Rezende Ferreira
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Fátima de Souza Freire
Coordenadora do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal

Miriam de Souza Rodrigues Lopes

Capacidade Estatal na Promoção da Transparência das Contratações Públicas à Luz da Lei de Licitações (Lei Nº14.133/2021): Um Caminho para o Controle Social em Municípios.

Artigo apresentado ao Departamento de Administração e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Dr. Diego Mota Vieira

Brasília - DF

2024

Ficha Catalográfica

Deve ser gerada no site da Biblioteca da UnB e inserida após a conclusão da versão final (pós-banca). Para gerar, entre no link (<https://bce.unb.br/servicos/elaboracao-de-fichas-catalograficas/>) e clique em “gerar ficha catalográfica – monografias”.

Miriam de Souza Rodrigues Lopes

Capacidade Estatal na Promoção da Transparência das Contratações Públicas à Luz da Lei de Licitações (Lei N°14.133/2021): Um Caminho para o Controle Social em Municípios.

Artigo apresentado ao Departamento de Administração e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Data de aprovação: 02/08/2024.

Prof. Dr. Diego Mota Vieira
Orientador

Prof. Dr. Raísa Paiva Pires
Professor - Examinador

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho não teria sido possível sem o apoio e a colaboração de diversas pessoas e instituições. Primeiramente, gostaria de expressar minha sincera gratidão ao meu orientador, Prof. Dr. Diego Mota Vieira, cuja orientação e apoio foram fundamentais para o desenvolvimento deste estudo. Seu conhecimento, paciência e incentivo foram essenciais para a conclusão deste artigo em tão curto espaço de tempo.

Agradeço também aos servidores públicos que participaram das entrevistas, contribuindo com suas valiosas perspectivas e experiências sobre a implementação da Lei de Licitações. Suas contribuições foram indispensáveis para a análise dos resultados e para a compreensão das dinâmicas envolvidas.

Agradeço aos meus colegas e amigos, que ofereceram apoio moral e incentivo ao longo de todo o processo. Suas palavras de encorajamento e sugestões foram uma fonte constante de motivação.

Não posso deixar de mencionar minha família, que sempre esteve ao meu lado, proporcionando suporte incondicional e compreensão durante os períodos mais desafiadores da pesquisa. A dedicação e amor de todos vocês foram uma fonte constante de força e inspiração.

Finalmente, a todos que contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste estudo, meu mais sincero agradecimento.

“Negar o dever de transparência é escancarar as portas para a prática das mais gravosas condutas de corrupção. Na Administração Pública, o que não pode ser visto, via de regra, não pode ser praticado.”

(Ismar Viana)

Capacidade Estatal na Promoção da Transparência das Contratações Públicas à Luz da Lei de Licitações (Lei Nº14.133/2021): Um Caminho para o Controle Social em Municípios.

State Capacity to Promote Transparency in Public Procurement in the Light of the Bidding Law (Law No. 14.133/2021): A Path to Social Control in Municipalities.

RESUMO

Este estudo investiga a capacidade estatal municipal na implementação da Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), com foco na transparência e no controle social das contratações públicas. A pesquisa tem como objetivo analisar como as dimensões da capacidade estatal, especificamente a capacidade técnico-administrativa e a capacidade política, influenciam a eficácia na execução da legislação e a promoção do controle social. A metodologia adotada inclui uma revisão bibliográfica detalhada, abordando conceitos teóricos sobre capacidade estatal, transparência e controle social, e a realização de entrevistas com gestores públicos e especialistas para obter dados empíricos. Os resultados revelam que a capacidade técnico-administrativa do município é frequentemente limitada por deficiências na infraestrutura tecnológica e na formação contínua dos servidores, o que compromete a eficiência na implementação da nova Lei de Licitações. Por outro lado, a capacidade política dos gestores mostra-se essencial para a promoção de mecanismos de transparência e engajamento da sociedade, mas enfrenta resistência e falta de suporte em vários contextos locais. As considerações finais destacam a necessidade urgente de fortalecer a infraestrutura tecnológica e a capacitação dos servidores municipais para melhorar a adesão à nova legislação. Além disso, recomenda-se o desenvolvimento de estratégias para aumentar a participação social e superar a resistência à mudança, alinhando as práticas locais às exigências legais e aos princípios de transparência e eficiência. O estudo também sugere a realização de pesquisas futuras para explorar a diversidade de contextos regionais e identificar melhores práticas na implementação das políticas públicas de controle social e transparência.

PALAVRAS-CHAVE Capacidade Estatal; Transparência em Contratações Públicas; Lei 14.133/2021; Controle Social.

ABSTRACT

This study investigates municipal state capacity in the implementation of the Public Procurement Law (Law No. 14.133/2021), with a focus on transparency and social control of public procurement. The research aims to analyze how the dimensions of state capacity, specifically technical-administrative capacity and political capacity, influence the effectiveness of the implementation of legislation and the promotion of social control. The methodology adopted includes a detailed literature review, addressing theoretical concepts on state capacity, transparency and social control, and interviews with public managers and experts to obtain empirical data. The results reveal that the technical-administrative capacity of the municipality is often limited by deficiencies in the technological infrastructure and in the continuous training of civil servants, which compromises efficiency in the implementation of the new Tenders Law. On the other hand, the political capacity of managers is essential for promoting transparency mechanisms and engaging society, but faces resistance and lack of support in many local contexts. The final considerations highlight the urgent need to strengthen the technological infrastructure and the training of municipal officials in order to improve adherence to the new legislation. In addition, it recommends developing strategies to increase social participation and overcome resistance to change, aligning local practices with legal requirements and the principles of transparency and efficiency. The study also suggests future research to explore the diversity of regional contexts and identify best practices in the implementation of public policies on social control and transparency.

KEYWORDS State Capacity; Transparency in Public Procurement; Law 14.133/2021; Social Control.

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	11
1.1 Contextualização.....	11
1.1.1. Objetivo geral e específicos	12
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
2.1 Capacidades estatais: breve contextualização	14
2.2 Transparência das Contratações Públicas	17
2.2.1 Controle Social das Contratações Públicas	20
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	21
3.1 Caracterização da pesquisa	21
3.2 Estratégias para a Coleta e Análise de Dados.....	22
4. RESULTADOS E ANÁLISES	25
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	33
REFERÊNCIAS	36

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

No contexto da administração pública brasileira, a capacidade estatal de promover a transparência das contratações públicas desempenha um papel fundamental na promoção da responsabilidade e no fortalecimento do controle social.

De acordo com Teles e Carvalho (2024), em pesquisa que buscou compreender o cenário da produção acadêmica sobre transparência nos municípios brasileiros, através da análise de 336 estudos, os resultados revelaram um interesse crescente na investigação da transparência municipal, com uma ênfase em pesquisas aplicadas que predominantemente se concentram na mensuração da transparência eletrônica. No entanto, os autores apontam para uma lacuna na literatura em relação aos municípios menores, à transparência passiva e à falta de análises qualitativas aprofundadas das políticas de transparência.

Neste sentido, sob a égide da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº14.133/2021), promulgada em 2021 e em pleno vigor a partir de 01 de janeiro de 2024, surgem novos desafios e oportunidades para a gestão pública municipal no que diz respeito à transparência e à eficiência nos processos de contratação.

O presente estudo se propõe a investigar a capacidade estatal municipal na promoção da transparência das contratações públicas à luz da mencionada legislação, com foco especial no controle social. Especificamente, direciona-se a atenção para os municípios de pequeno porte, cujas realidades apresentam desafios particulares em relação à gestão e fiscalização dos recursos públicos.

A delimitação do objeto de pesquisa foi embasada em revisão bibliográfica, que abarcou diversas bases de dados, tais como Google Acadêmico, Plataforma CAPES – CAFE e Scielo. Por meio de uma combinação de palavras-chave, como "capacidade estatal", "transparência em contratações públicas", "Lei 14.133/2021" e "controle social", foram identificadas lacunas e oportunidades para a investigação mais aprofundada do tema, especialmente em pequenos municípios, onde as demandas e os recursos muitas vezes são limitados. Ademais, poucos estudos abordaram de maneira abrangente e atualizada a aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos, bem como sobre a capacidade estatal de promover a transparência. Esta legislação representa um marco significativo ao estabelecer novos padrões de transparência e eficiência na gestão pública, o que tem o potencial de fortalecer os mecanismos de controle social e promover uma gestão mais responsável e eficaz dos recursos públicos.

1.1.1. Objetivo geral e específicos

Este trabalho tem como objetivo geral investigar a capacidade estatal do município de Cajobi/SP na promoção da transparência das contratações públicas municipais à luz da Nova Lei de Licitações e Contratos, com foco especial no controle social. Por meio de uma abordagem teórico-empírica, pretende-se analisar a interseção entre a automatização, o controle social e as contratações públicas, visando contribuir para um entendimento mais aprofundado e informado sobre essa temática no contexto da administração pública contemporânea, oferecendo insights para aprimorar a gestão municipal e fortalecer o controle social na esfera local.

Segundo o IBGE (2024), Cajobi “*é um município brasileiro do estado de São Paulo. Localiza-se na microrregião de Catanduva, na mesorregião de São José do Rio Preto. A cidade tem uma população de 9.133 habitantes (Censo IBGE/2022). Fica a aproximadamente 430 quilômetros da capital estadual, conta ainda com um distrito chamado Monte Verde.*”

Ainda, de acordo com o IBGE, em relação às finanças públicas, no ano 2023 foi empenhado pelo município o montante de R\$53.115.612,71 (Cinquenta e Três Milhões, Cento e Quinze Mil, Seiscentos e Doze Reais e Setenta e Um Centavos), e arrecadado o total de R\$55.583.439,96 (Cinquenta e Cinco Milhões, Quinhentos e Oitenta e Três Mil, Quatrocentos e Trinta e Nove Reais e Noventa e Seis Centavos).

De acordo com o Portal da Transparência do Município (2024), no ano 2023 foram realizados 69 processos licitatórios pela administração direta e indireta do município, dentre os quais através de diversas modalidades licitatórias (Pregão Eletrônico, Pregão Presencial, Carta Convite; Concorrência e Tomada de Preços), além de diversas Contratações por Dispensa de Licitações e Inexigibilidade, todos com base exclusiva nas legislações vigentes até 31 de dezembro de 2023 (Lei nº8.666/93 e Lei nº10.520/2002). Nenhum processo de contratação foi formalizado de acordo com a legislação licitatória atual.

A Lei 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, substituiu a Lei 8.666/1993 e Lei nº10.520/2002, teve sua vigência a partir de 01 de abril de 2021, a Lei introduziu diversas mudanças significativas. Entre as principais, destacam-se a unificação das normas de licitações e contratos em um único diploma legal, a introdução de modalidades de licitação como o diálogo competitivo, a valorização da análise do ciclo de vida dos projetos, a obrigatoriedade do planejamento prévio detalhado, a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para centralizar informações, e a ampliação dos mecanismos de transparência e controle, visando aumentar a eficiência e a integridade nos processos de contratação pública.

De acordo com o Ministério Público da União (2024):

O novo regramento sobre Licitações e Contratos Administrativos foi instituído pela Lei nº 14.133/2021 e trouxe uma série de inovações, tais como a exclusão das modalidades de carta-convite e tomada de preços e a inclusão de uma nova modalidade: o diálogo competitivo. A nova regra também estabelece que os processos ocorrerão preferencialmente por meios digitais (art. 12, inciso VI). As licitações presenciais viram exceção, devem ser justificadas e ter as sessões obrigatoriamente registradas em ata e gravadas em áudio e vídeo.

Conforme o artigo 191 da referida Lei, até o dia 31 de dezembro de 2023, a Administração tinha a opção de licitar ou contratar diretamente segundo as novas diretrizes ou conforme as leis anteriores, devendo a escolha ser expressamente indicada nos documentos pertinentes, sendo proibida a aplicação combinada das diferentes legislações, possibilitando, desta forma, uma transição e adaptação gradual de regimes de contratação.

Assim, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar a literatura existente sobre a capacidade estatal na promoção da transparência das contratações públicas;
- b) Descrever a influência da Nova Lei de Licitações e Contratos na transparência das contratações públicas municipais.
- c) Identificar as mudanças na capacidade estatal e na transparência das contratações públicas no município de Cajobi/SP, antes e depois da implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos.

A pesquisa proposta sobre a capacidade estatal municipal na promoção da transparência das contratações públicas municipais à luz da “nova” Lei de Licitações e Contratos é justificada por várias razões teóricas e práticas. Em primeiro lugar, considerando o papel crucial das contratações públicas na gestão dos recursos públicos e na prestação de serviços à sociedade, é fundamental garantir que esses processos sejam conduzidos de forma transparente, eficiente e em conformidade com a legislação vigente.

Além disso, a pesquisa visa preencher uma lacuna na literatura ao focar especificamente nos municípios de pequeno porte, que frequentemente enfrentam desafios únicos em relação à gestão e fiscalização dos recursos públicos. Ao investigar a capacidade estatal do município na promoção da transparência das contratações públicas, espera-se contribuir para uma melhor compreensão das necessidades e realidades desse município, fornecendo insights valiosos para

gestores públicos, formuladores de políticas, sociedade civil e demais interessados na área.

As contribuições deste estudo são diversas. Primeiramente, ao analisar a aplicação da Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021), espera-se fornecer informações relevantes para aprimorar os procedimentos relacionados a transparência das contratações públicas. Assim, ao identificar as práticas adotadas pelo município em relação à transparência nas contratações públicas, o estudo pode servir como referência para o desenvolvimento de políticas e estratégias eficazes nessa área.

Por fim, ao destacar mudanças na capacidade estatal e na transparência das contratações públicas municipais, antes e depois da implementação da nova legislação, a pesquisa contribui para um debate informado e fundamentado sobre a melhoria da gestão pública e o fortalecimento do controle social.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo serão apresentados os principais fundamentos teóricos acerca das capacidades estatais e da transparência nas contratações públicas à luz da Lei de Licitações a fim de dar o embasamento necessário para compreensão da pergunta de pesquisa e exposição dos resultados no capítulo 4.

A seção 2.1 iniciará apresentando conceitos importantes e necessários para a compreensão do estudo da capacidade estatal na promoção da transparência das contratações públicas e sua importância no contexto da administração pública municipal brasileira visando promover o controle social das contratações públicas, e por último uma breve contextualização sobre o controle social e participação cidadã no campo das contratações públicas no contexto municipal brasileiro.

A seção 2.2 bem como a 2.2.1 ficarão responsáveis por abordar conceitos e guiar a compreensão sobre Transparência e Controle Social das Contratações Públicas e sua importância para a administração pública municipal no Brasil.

2.1 Capacidades estatais: breve contextualização

Há diversas interpretações sobre o conceito de capacidade estatal, porém, sua definição mais

abrangente está ligada à competência do Estado para alcançar seus próprios objetivos, isto é, para implementar suas decisões, especialmente diante da resistência de grupos de interesse e classes sociais (Skocpol, 1985).

Para Gomide e Marengo (2023), “capacidade estatal é um conceito abrangente e multidimensional e por isso requer ser operacionalizado através de desagregações. O conceito é multidimensional porque envolve componentes políticos, institucionais, administrativos e técnicos.” Atualmente, esse conceito tem se tornado cada vez mais central nas discussões sobre a eficácia do Estado em alcançar a “boa governança”, para executar os objetivos das políticas públicas e conseguir concretizar os resultados planejados (Cingolani, 2013; Gomide, 2016).

Para Grindle (1996), o conceito de capacidade estatal possui quatro dimensões: a) capacidade administrativa: estrutura organizacional para executar funções essenciais e a prestação de serviços públicos; b) capacidade técnica: habilidades para formular e gerenciar políticas; c) capacidade institucional: definição de “regras do jogo” relativas a regulação econômica e comportamento político dos atores sociais; d) capacidade política: estabelecimento de canais legítimos e eficazes para lidar com demandas sociais.

De acordo com Grin e Abrucio (2018), no contexto do federalismo cooperativo brasileiro após 1988, é possível identificar duas certezas fundamentais: a prevalência do federalismo cooperativo como estrutura básica e a existência de múltiplos meios para alcançar esse objetivo. Um dos domínios onde essa diversidade do federalismo é mais evidente é nas iniciativas destinadas a fortalecer as capacidades dos governos municipais. Embora todas essas abordagens tenham como objetivo comum a ampliação dos recursos institucionais e administrativos dos governos locais, elas diferem significativamente em suas abordagens e resultados.

Partindo da premissa que capacidades estatais se tratam da capacidade do Estado em agir de forma eficiente e eficaz para promover o desenvolvimento econômico, social e político, mesmo em face de desafios e oposições, conforme Gomide e Pereira (2018).

Segundo Gomide e Pires (2014), as capacidades estatais são categorizadas em duas dimensões que abrangem os recursos disponíveis e as interações entre os diferentes atores: técnico-administrativa e política. A dimensão técnico-administrativa surge do modelo burocrático e das normas que o Estado deve seguir para alcançar seus objetivos, enquanto a dimensão política decorre da habilidade do Estado em interagir com os diversos atores e níveis de governo, sejam eles políticos ou sociais, com o intuito de evitar a perseguição de interesses privados.

As duas dimensões principais trazidas por Gomide e Pires (2014) são essenciais para analisar como o Estado pode implementar de forma eficaz a nova Lei de Licitações. A capacidade de gestão envolve a habilidade dos órgãos públicos em planejar, coordenar e executar políticas públicas de

maneira eficiente. Para a nova Lei de Licitações, isso significa que as entidades governamentais precisam desenvolver sistemas robustos de gestão de processos licitatórios, garantir a capacitação contínua dos servidores e adotar tecnologias adequadas para a digitalização das licitações. A competência gerencial é fundamental para assegurar que as novas normas sejam compreendidas e aplicadas corretamente, minimizando erros e otimizando os recursos disponíveis.

A capacidade relacional, por outro lado, Segundo Gomide e Pires (2014), refere-se à habilidade do Estado em interagir e cooperar com atores externos, como cidadãos, empresas e outras entidades governamentais. Na implementação da nova Lei de Licitações, a capacidade relacional se manifesta na necessidade de estabelecer mecanismos eficazes de transparência e participação social, a interação entre o setor público e a sociedade civil é crucial para garantir que os processos de contratação pública sejam transparentes e sujeitos ao controle social.

Os autores destacam a importância de práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivo, conforme previsto na nova legislação. A adoção de recursos de tecnologia da informação é uma estratégia-chave para fortalecer a capacidade relacional, facilitando o acesso às informações por parte da sociedade e promovendo a transparência nas contratações públicas. No entanto, a efetiva implementação dessas práticas exige não apenas recursos tecnológicos, mas também uma cultura institucional que valorize a participação cidadã e a prestação de contas.

A nova Lei de Licitações em seu artigo 12, inciso VI, prevê que os atos administrativos sejam preferencialmente digitais, o que reforça a necessidade de uma infraestrutura tecnológica avançada e de servidores capacitados para lidar com esses novos sistemas. Fenili (2021); Matos, Alves e Amorim (2023) observam que, enquanto alguns órgãos possuem os recursos necessários para essa transição, muitos estados e municípios ainda enfrentam desafios significativos, incluindo a falta de um website de transparência adequado ou a infraestrutura mínima necessária para a gestão de dados de contratos.

Em se tratando de contratações públicas, a administração pública deve realizá-las através de procedimento formal denominado licitação.

Di Pietro define licitação como:

O procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato. (DI PIETRO, 2008, p. 331).

De acordo com o artigo 11 da Lei 14.133/2021, as licitações para as contratações públicas têm

por objetivos:

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Considerando que a capacidade estatal se refere à competência do Estado para atingir seus objetivos, abrangendo desde a formulação e implementação de políticas públicas até a garantia da conformidade com as leis e regulamentos. Essa capacidade envolve aspectos como administração eficaz, legislação coerente, arrecadação fiscal adequada e habilidade política para lidar com diferentes atores sociais. É importante analisar a capacidade estatal municipal para promoção da transparência das contratações públicas municipais visando o controle social, em conformidade com a Lei de licitações – 14.133/2021.

2.2 Transparência das Contratações Públicas

O princípio da transparência está estabelecido no artigo 37, inciso XXI, §3º da Constituição Federal, assim como nos termos do artigo 5º, inciso XXXIII e artigo 216 do mesmo diploma legal, assegura que todos têm o direito de solicitar informações específicas de seu interesse pessoal, bem como informações de interesse coletivo ou geral, dos órgãos públicos. Essas informações devem ser fornecidas dentro do prazo estipulado por lei, e a não prestação está sujeita a responsabilização, excetuando-se informações cujo sigilo seja considerado indispensável para a segurança da sociedade e do Estado.

Nesse contexto, em 2011 foi promulgada a Lei de Acesso à Informação – LAI (12.527/2011), que visa garantir o cumprimento da aplicação dos dispositivos constitucionais ora mencionados, pelos entes federados.

Penteado Nogueira Rebelato, E., Proença Silva, E., & Rodrigues, F. da S. (2021), traz a seguinte abordagem:

A transparência é unida ao conceito de publicidade, embora seja mais ampla, já que não é suficiente apenas a divulgação de um dado assunto, se o conteúdo não for

compreensível para o público-alvo que é a população. Assim, cabe à lei da transparência reger a concepção da divulgação de informações públicas. No sentido de aumentar o entendimento das informações públicas, um dos elementos da transparência é a compreensibilidade das informações. Essa medida inclui a formatação das informações com demonstrativos, relatórios e demais ferramentas, onde se busca a simplicidade, a linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários. A confiabilidade das informações é outro elemento fundamental na divulgação de informações públicas a que os usuários têm acesso, ou seja, a garantia de veracidade do que é divulgado.

Notadamente, a transparência é um princípio essencial para a garantia da legalidade, da publicidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência na administração pública. O dispositivo constitucional determina que a publicidade dos atos administrativos, dos contratos e dos instrumentos congêneres deve ser ampla e irrestrita, assegurando o acesso dos cidadãos à informação sobre as atividades realizadas pelo poder público. A discussão em torno da transparência tem sido extensamente abordada como uma estratégia para abordar questões como a ineficiência e a corrupção no âmbito governamental. Esta abordagem se concentra na divulgação e facilitação do acesso a informações de interesse público relacionadas às atividades e decisões do Estado (Peixoto, 2019).

Para Andreia (2023) *“quanto à transparência, exige-se não somente a divulgação das informações, mas a sua clareza, objetividade e organização, a fim de tornar o que se divulga mais inteligível à sociedade.”*

Para Skinner (2022), a nova Lei de Licitações exige que o gestor público observe uma série de princípios, incluindo legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável.

Em seu Artigo 5º a Lei corroborou para a disposição da transparência também como um princípio a ser aplicado. No artigo 13 trouxe novamente o princípio da publicidade ao estabelecer que *“Os atos praticados no processo licitatório são públicos, ressalvadas as hipóteses de informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na forma da lei”*, proporcionado desta forma mecanismos mais rigorosos para a divulgação de informações sobre os procedimentos licitatórios e os contratos públicos, visando garantir um melhor uso do dinheiro público.

Para Matos, Alves e Amorim (2023), o referido dispositivo legal está em conformidade com os preceitos dos artigos 5º e 8º da Lei de Acesso à Informação, os quais estabelecem que a administração pública deve promover a divulgação das informações relacionadas aos processos licitatórios e contratos públicos.

Neste mesmo sentido, em seu artigo 174 a referida Lei criou o Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, um portal eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela referida Lei 14.122/2021, que se encontra em vigor desde a promulgação da Lei, mas se aplicará obrigatoriamente aos municípios com menos de 20 mil habitantes a partir de 01 de abril de 2027.

Para Silva (2022), o PNCP será estruturado com base em dados abertos e estará em conformidade com as disposições estabelecidas na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Serão respeitados direitos fundamentais como o acesso à informação, a promoção da publicidade como princípio geral e do sigilo como exceção, a divulgação de informações de interesse público sem a necessidade de solicitação prévia, e a promoção da cultura de transparência e do controle social na Administração Pública.

De igual modo, a Lei de licitações estabeleceu em seu art. 17, § 2º que as licitações deverão ocorrer de modo eletrônico como regra, ainda, instituiu um de sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo, no art. 19, inciso III.

Segundo Giroto e Silva (2021), a Lei 14.133/2021 exige dos envolvidos um interesse genuíno pelo conhecimento, além de responsabilidade e habilidades adequadas, dado que o foco está na eficiência e na obtenção de resultados com um alto nível de tecnicidade. Embora seja denominada como normas gerais, a lei é notadamente analítica, descritiva e maximalista, abrangendo diversas esferas e permitindo uma margem de discricionariedade, desde que exercida com responsabilidade. A distinção entre normas gerais e normas específicas é essencial para que Estados e municípios possam elaborar seus próprios regulamentos, ajustar suas estruturas de Tecnologia da Informação, quadros de Recursos Humanos e processos de trabalho de forma segura. Mais do que nunca, a elaboração de editais e aplicação da Lei se torna uma arte, exigindo capacitação adequada.

O Tribunal de Contas da União - TCU (2024), analisou em sessão plenária, um levantamento sobre o uso de plataformas eletrônicas privadas de licitações pelos entes subnacionais, o uso de plataformas eletrônicas privadas para licitações apresenta riscos e irregularidades, devido ao pouco ou nenhum controle sobre o uso destas, o que pode colocar o interesse público em perigo.

A conclusão da análise será enviada aos tribunais de contas estaduais e municipais para ajudar esses órgãos a agirem de forma mais concreta e objetiva na orientação sobre as melhores práticas de contratação. O TCU realizará uma auditoria sobre o uso de plataformas eletrônicas privadas de licitação por empresas estatais federais, entes do Sistema S e Conselhos Profissionais.

Assim, é nota-se que a Lei de Licitações visa maior transparência das contratações públicas abarcadas pela norma, busca não apenas fortalecer os princípios democráticos e republicanos, mas também contribuir uma gestão pública mais ética, responsável e eficiente na aplicação dos recursos

públicos através da maior participação popular e controle social.

2.2.1 Controle Social das Contratações Públicas

Para a Controladoria Geral da União - CGU (2024), Controle Social *“é a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados”*.

O artigo 169 da Lei de Licitações prevê que *"As contratações públicas devem submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivo, incluindo a adoção de recursos de tecnologia da informação, e devem estar subordinadas ao controle social [...]”, e, em seu artigo 12, inciso VI, a lei diz que “os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;”*.

De acordo com Matos, Alves e Amorim (2023), essa disposição legal estabelece uma ligação entre a virtualização e a transparência nas contratações públicas, pois serve como um facilitador para a atuação dos diversos atores envolvidos no controle, ao mesmo tempo em que reduz os custos para acesso às informações.

Os autores destacam ainda que, enquanto no âmbito federal os diferentes órgãos e entidades geralmente dispõem da estrutura de recursos humanos e materiais necessária para garantir a transparência e a virtualização dos procedimentos de contratação, mas essa realidade não é observada na administração pública de muitos estados e municípios. Muitos desses entes carecem até mesmo de um website destinado à transparência, conforme exigido pela Lei de Acesso à Informação. Em diversos municípios, é evidente a precariedade na estrutura de pessoal e de dados necessários para implementar as medidas de transparência exigidas pela nova Lei de Licitações. Neste sentido, Fenili (2021), alertou que *“90% dos municípios não contam com estrutura de dados de contrato”*.

Se para exercer o controle social é preciso o acompanhamento das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, tanto na avaliação dos objetivos, processos e resultados por parte da sociedade CGU (2024), também é necessária a disponibilização dos dados pelo poder público, incluindo aqueles referentes às licitações e contratos, para que efetivamente esse controle ocorra de modo coerente.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para alcançar o objetivo proposto, os tópicos desta seção fornecerão uma visão geral dos aspectos técnicos e metodológicos cruciais para a execução desta pesquisa, incluindo o tipo e a descrição geral da pesquisa, os procedimentos técnicos, bem como a coleta e a análise dos dados obtidos.

3.1 Caracterização da pesquisa

Esta pesquisa foi caracterizada como um estudo de natureza teórico-empírica, com enfoque descritivo e exploratório. O objetivo principal foi investigar a capacidade estatal da administração direta e indireta do município de Cajobi/SP na promoção da transparência das contratações públicas municipais à luz da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), com especial atenção ao controle social (Teles e Carvalho, 2024).

O estudo se desenvolveu por meio de uma abordagem qualitativa, permitindo a análise dos processos e práticas adotadas pelo município. A escolha dessa abordagem se justificou pela necessidade de compreender de forma detalhada as particularidades e os desafios enfrentados na implementação da nova legislação, especialmente em municípios de pequeno porte como Cajobi/SP (Gomide e Marengo, 2023; Gomide e Pires, 2014).

A pesquisa utilizou a revisão bibliográfica como base para a contextualização teórica, abrangendo diversas fontes, como artigos acadêmicos, livros, legislações e documentos oficiais (Skocpol, 1985; Cingolani, 2013). A coleta de dados primários foi realizada através de entrevistas semiestruturadas com atores-chaves envolvidos no processo de contratações públicas do município, incluindo a Prefeitura do Município e a Autarquia Municipal de Água, Esgoto e Meio Ambiente. Foram entrevistados gestores públicos, membros de comissões de contratação municipal e outros stakeholders relevantes (Grindle, 1996; Grin e Abrucio, 2018).

A análise dos dados seguiu a técnica de análise de conteúdo, permitiu identificar padrões, categorias e temas relevantes que emergiram das entrevistas e dos documentos analisados (Matos, Alves e Amorim, 2023). Esta metodologia permitiu uma compreensão da capacidade estatal do município na promoção da transparência das contratações públicas, oferecendo insights valiosos para a melhoria da gestão pública e o fortalecimento do controle social (Giroto e Silva, 2021).

Assim, a pesquisa buscou contribuir para a literatura existente, preenchendo lacunas identificadas e oferecendo recomendações práticas para aprimorar a transparência e a eficiência nas

contratações públicas, especialmente em municípios de menor porte (Skinner, 2022; Silva, 2022).

3.2 Estratégias para a Coleta e Análise de Dados

Para atingir os objetivos propostos, este estudo utilizou métodos qualitativos, garantiu uma abordagem abrangente para a coleta e análise de dados.

As entrevistas semiestruturadas permitiram uma exploração das percepções e experiências dos entrevistados, ao mesmo tempo em que fornecem flexibilidade para explorar tópicos emergentes. As perguntas das entrevistas serão baseadas nos objetivos específicos da pesquisa e na revisão da literatura (Gomide e Marengo, 2023; Grindle, 1996).

A análise documental será outra fonte importante de dados. Serão analisados documentos oficiais, como: Legislação pertinente, artigos acadêmicos, livros e documentos oficiais (Skocpol, 1985; Cingolani, 2013).

Essa análise permitirá a triangulação dos dados obtidos nas entrevistas, fornecendo uma base sólida para a interpretação dos resultados (Matos, Alves e Amorim, 2023). A revisão da literatura será contínua, abrangendo artigos acadêmicos, livros, teses e dissertações, além de relatórios de pesquisa e documentos oficiais. As bases de dados utilizadas incluirão Google Acadêmico, Plataforma CAPES – CAFE e Scielo, entre outras (Cingolani, 2013; Teles e Carvalho, 2024).

Os dados das entrevistas serão analisados utilizando a técnica de análise de conteúdo. Esta técnica envolve a codificação dos dados, identificação de categorias e temas recorrentes, e interpretação dos significados subjacentes. A análise de conteúdo permitirá a identificação de padrões e insights relevantes sobre a capacidade estatal e a transparência nas contratações públicas no município de Cajobi/SP (Gomide e Pires, 2014; Grin e Abrucio, 2018).

A triangulação dos dados será realizada para garantir a validade e a confiabilidade dos resultados. Isso envolverá a comparação e integração dos dados obtidos através das entrevistas, análise documental e revisão bibliográfica. A triangulação ajudará a corroborar as informações e a fornecer uma visão mais completa e precisa do fenômeno estudado (Peixoto, 2019; Silva, 2022).

Será realizada uma análise comparativa entre a situação das contratações públicas antes e depois da implementação da Lei de Licitações e Contratos (14.133/2021). Esta análise ajudará a identificar mudanças e tendências, bem como os fatores que influenciam a transparência e a eficiência dos processos licitatórios (Skinner, 2022).

O Quadro 1 abaixo demonstra as perguntas do roteiro de entrevistas e as referências

bibliográficas que utilizadas para embasamento:

Quadro 1

Roteiro de entrevistas e embasamento teórico das perguntas

Perguntas	Autores do Referencial Teórico
1. Como a esfera municipal no âmbito do município de Cajobi, São Paulo, tem trabalhado em relação à implantação da lei de licitações, a lei 14.133 de 2021, que entrou em vigência, em pleno vigor, agora no 1º de janeiro de 2024?	Gomide e Marenco (2023), Grin e Abrucio (2018), Giroto e Silva (2021)
2. Existe ou foi implantada alguma política pública para a promoção da transparência das contratações públicas do município após a promulgação dessa lei	Peixoto (2019), Andreia (2023), Skinner (2022)
3. O artigo 174 da Lei de Licitações, ela prevê que os municípios façam adesão ao PNCP, que é o Portal Nacional de Contratações Públicas. O município de Cajobi fez adesão a esse portal?	Silva (2022), Matos, Alves e Amorim (2023)
4. Em relação especificamente à transparência das contratações públicas, houve algum resultado no município ou alguma modificação que tenha gerado algum resultado diferente em relação à transparência após a promulgação da lei de licitações?	Matos, Alves e Amorim (2023), Silva (2022), Fenili (2021)
5. Quais seriam os desafios ou barreiras enfrentadas em relação à implementação da lei no que se refere à melhoria da transparência no município?	Gomide e Pires (2014), Matos, Alves e Amorim (2023), Fenili (2021)
6. Em relação à atuação do Poder Executivo atualmente, no âmbito do município de Cajobi, com a sociedade civil, tem alguma interação entre o Executivo e os munícipes?	Grin e Abrucio (2018), CGU (2024), Gomide e Pires (2014)
7. Atualmente em alguma ferramenta ou algum tipo de ação para prestação de contas em relação às compras que são realizadas pelo município?	Silva (2022), CGU (2024), Matos, Alves e Amorim (2023)
8. Como e quais atores relevantes do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo são essenciais para a promoção da transparência das compras públicas municipais?	Matos, Alves e Amorim (2023), CGU (2024), Grindle (1996)
9. Existe participação social no planejamento das contratações públicas no município? Se sim, como ela acontece?	CGU (2024), Gomide e Pires (2014), Silva (2022)
10. Quais são os principais ganhos para o governo municipal a partir da atuação em rede com outros atores de governo e da sociedade na implementação da Lei de Licitações no que tange à transparência?	Grin e Abrucio (2018), Gomide e Pires (2014), Cingolani (2013)

11. Após a promulgação da Lei de Licitações (14.133/2021), houve maior interesse social acerca das contratações públicas?	Silva (2022), Matos, Alves e Amorim (2023), Fenili (2021)
12. Qual o maior problema enfrentado hoje pelo município em relação à promoção de maior transparência acerca das contratações públicas ou sobre o relacionamento entre atores de diferentes esferas e seus interesses (fornecedores e a população)?	Gomide e Marengo (2023), Matos, Alves e Amorim (2023), CGU (2024)

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O Quadro 1 relaciona as perguntas de pesquisa com os autores que contribuíram para cada questão, permitindo uma melhor compreensão da fundamentação teórica do estudo.

A seleção dos participantes da pesquisa se deu com base na atuação de cada um dentro do objeto de estudo. A partir da análise exploratória complementar e buscas em sítios oficiais, foram selecionados diversos atores da administração pública municipal direta e indireta de Cajobi/SP, a fim de proporcionar o maior número possível, e de forma diversificada, de impressões a respeito da transparência dos processos de contratação após a promulgação e plena vigência da Lei 14.133/2021.

Foram ao todo 05 entrevistas, sendo todas aproveitadas para a pesquisa, realizadas nos meses de junho e julho de 2024 em formato presencial, a partir do auxílio de um gravador, com duração média de 11 minutos e 03 segundos. Todas as entrevistas foram transcritas utilizando o aplicativo TurboScribe e de forma manual pela autora.

Optou-se por ocultar os nomes de cada entrevistado, porém com menção as iniciais dos nomes, idade e a indicação de sua área de atuação em cada organização correspondente. O primeiro entrevistado, T.R.O.A, 31 anos, ocupante do cargo efetivo de Secretário Administrativo do município há 10 anos; o segundo entrevistado W. J. D. 55 anos, ocupa o cargo comissionado de Gestor de Convênios, Pregoeiro e Agente de Contratação há 08 anos no município; já o terceiro entrevistado, M.R.S., 43 anos, ocupa o cargo comissionado de Superintendente e ordenador de despesas da Autarquia Municipal; o quarto entrevistado, E.C.O., 46 anos, ocupa o cargo efetivo de Diretor do Departamento de Licitações da prefeitura do município há 03 meses, mas antes ocupou o cargo comissionado de Diretor de Departamento na prefeitura do município por 08 anos; e, por fim, o quinto entrevistado. J.F.C, 44 anos, ocupa o cargo efetivo de escriturário há 12 anos, atualmente está designado como controlador interno da Autarquia Municipal. Todos os entrevistados são do sexo masculino, uma vez ue na área de licitações, contratos e compras do município há somente homens lotados nos setores responsáveis.

Quadro 2

Categorias analisadas e autores

Categorias analisadas	Autores
Implementação da Lei de Licitações	Lei 14.133/2021; Gomide e Marengo, 2023; Gomide e Pires, 2014; Skocpol, 1985
Transparência nas Contratações	Lei 14.133/2021; Silva (2022), CGU (2024), Matos, Alves e Amorim (2023)
Participação Social	Lei 14.133/2021; CGU (2024); Giroto e Silva (2021)
Desafios e Barreiras	Kotter (1999); Gomide e Pereira (2018)
Facilidades e Benefícios da Lei	Peixoto (2019)

Fonte: Desenvolvido pela autora com base na bibliografia e nas entrevistas realizadas (2024).

As categorias e autores descritos no Quadro 2 foram utilizados para estruturar e analisar as respostas das entrevistas e vincula cada categoria à bibliografia, permitindo uma visão clara sobre as percepções e experiências dos entrevistados em relação à nova lei de licitações e seu impacto no contexto municipal.

4. RESULTADOS E ANÁLISES

Após a explicação do método utilizado para guiar esta pesquisa, e caracterização de seu objeto estudo de caso, neste capítulo serão apresentados os principais resultados encontrados a partir das entrevistas com os atores selecionados, considerando melhores práticas que poderão ser absorvidas pela esfera municipal no desenvolvimento de suas capacidades na promoção da transparência das licitações.

Em relação a análise dos dados constantes do Portal da Transparência da Prefeitura do município, foi possível identificar os processos licitatórios realizados, bem como os contratos firmados em decorrência dessas licitações.

No que se refere aos processos licitatórios realizados no ano 2023, o acesso aos dados integrais dos processos como Editais e anexos, só é possível a partir da identificação do solicitante, com a inserção do nome, CPF/CNPJ, e-mail, telefone, estado e cidade, ou seja, o procedimento é totalmente complicado e de difícil acesso ao público.

Ainda assim, através do Portal da Transparência foi possível identificar 54 processos finalizados, sendo 21 pela modalidade de Carta Convite, 01 por inexigibilidade, 19 pela modalidade Pregão Eletrônico pelo portal de compras e 13 pela modalidade de Pregão Presencial; não foram localizados processos de Dispensa de Licitação.

Através dos processos descritos, foram adquiridos diversos tipos de produtos e contratados diversos serviços, por exemplo, manutenção predial, aquisição de materiais de construção, aquisição de medicamentos, aquisição combustíveis, aquisição de gêneros alimentícios e produtos de limpeza, dentre outros.

Em relação ao Serviço Municipal Autônomo de Água, Esgoto e Meio Ambiente, foram localizados no Portal da Transparência 15 processos licitatórios, sendo 02 pela modalidade de Carta Convite, 06 processos de dispensa de licitação e 07 na modalidade Pregão Presencial. Os processos tiveram como finalidade a aquisição de produtos para tratamento de água, contratação de laboratório para análises físico-químicas, aquisição de combustíveis, contratação de prestação de serviços para manutenção de conjuntos motobombas, dentre outros.

Nenhum dos processos realizados no ano 2023 no município, tanto pela administração direta como pela administração indireta, foram baseados na Lei 14.133/2021, embora já houvesse a possibilidade de aplicação desde seu início de vigência em 01 de abril de 2021.

Os dados analisados apontaram que a administração municipal faz uso de plataforma privada para a gestão dos processos licitatórios e para as disputas on-line e ainda não houve interesse em aderir aos portais de compras públicas fornecidos de forma gratuita, como por exemplo, o ComprasNet - Portal de Compras do Governo Federal e o Portal BECSP – Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo, que podem ser utilizado livremente pelos municípios.

Em análise de conteúdo das cinco entrevistas, podemos observar os seguintes resultados individuais e, em seguida, relacioná-las para concluir o artigo.

O primeiro entrevistado, ocupante do cargo de secretário administrativo da Prefeitura do Município de Cajobi, vê a Lei 14.133/2021, como um avanço significativo para melhorar a transparência e eficiência das contratações públicas. Destacou a necessidade de capacitação dos servidores para a correta aplicação da lei e que a resistência à mudança e a falta de conhecimento técnico são desafios significativos, além de mencionar que a adaptação dos sistemas e processos internos também é uma barreira, com as seguintes palavras:

“Sim, é uma coisa que se demonstra padrão em qualquer setor, mas você implantar uma nova metodologia, uma nova tecnologia, o pessoal sempre tem um receio de mudança, um receio de aprender algo novo. Certa resistência. Então, tem uma resistência em querer implantar algo e aprender algo para utilizar.” (Entrevistado 01)

O entrevistado acredita que a lei aumentará a transparência, mas reconhece que a efetividade dependerá da implementação adequada. Ressaltou que o município está trabalhando para se adaptar aos novos requisitos de transparência, mas que não houve e ainda não há a implementação de políticas públicas visando maior transparência das licitações municipais, o mesmo ocorre em relação a adesão ao PNCP.

“Eu tenho notado uma grande dificuldade para a adaptação, de utilização dessa nova lei, que apesar dos prazos para adequação, o município tinha esperança da prorrogação, de uma possível prorrogação, de outra prorrogação, né, além da que já houve, e que não acabou ocorrendo. Então, nesse caso, o pessoal, ele deixou para se preparar para essa implantação um pouco em cima da hora. Então, eu tenho constatado um pouco de dificuldade quanto a isso, de saber utilizar adequadamente essa nova lei.” (Entrevistado 01)

Sobre a implantação de ferramentas de transparência, o entrevistado 01 não nota dificuldades tanto da equipe interna para a aplicação, quanto do público externo em acessar, não observou mudanças significativas no quesito transparência e controle social após a vigência da Lei 1.133/2021. Nas palavras do entrevistado 01 *“Nenhuma política pública foi implantada, além dos meios de transparência já existentes nos processos licitadores até o momento”*. Não há previsão” (Entrevistado 01), continuou afirmando que:

“Qualquer tipo de ferramenta implantada para facilitar e melhorar o sistema de transparência acaba sendo uma ferramenta útil. No caso, ainda estamos em uma fase de adequação, o pessoal ainda não consegue ver com tanta clareza, mas é lógico, ter uma integração melhor com os outros órgãos e com a população externa ao ente acaba auxiliando para ter uma maior transparência e um maior controle do que está sendo realizado de contratações e licitações dentro da prefeitura.” (Entrevistado 01)

“Nenhuma mudança. Quanto à participação popular, não. É algo que é onde eu vejo que as prefeituras estão se adequando, se atualizando para atender, principalmente em questão do próprio tribunal de contas para estar cobrando e vendo o que está sendo feito, mas da população, não. Isso não alterou o próprio contato com o público externo ou do interesse mesmo externo em saber o que acontece.” (Entrevistado 01)

“Eu acredito que essas próprias ferramentas implantadas são voltadas para quem tem um pouco mais de noção, um pouco mais de conhecimento tecnológico, no caso. Então, para a pessoa ter acesso a essa informação, é alguém que sabe trabalhar com portais de transparência, com esses tipos de portal. Então, para a população, o público em geral, são pessoas que não têm uma facilidade de ter esse tipo de acesso.” (Entrevistado 01)

O segundo entrevistado, ocupante do cargo de gestor de convênios e pregoeiro da Prefeitura do Município de Cajobi, vê a lei de licitações como uma oportunidade para melhorar a gestão de compras, acredita que a transparência aumentará com a implementação de novos processos e tecnologias. Para ele, os desafios de implementação são a falta de capacitação e resistência à mudança são desafios mencionados e a necessidade de atualizar sistemas e processos internos é vista como uma barreira significativa.

Afirma não ter ocorrido a implementação de políticas públicas que visem a promoção da transparência das contratações públicas e o controle social, afirma que:

“Não, não houve. Não houve? Não. O município é pequeno.” (Entrevistado 02)

“E falta recursos humanos também, para que você possa ter qualquer outra iniciativa nesse sentido.” (Entrevistado 02)

“Falta de pessoal. Recursos humanos mesmo, né? Qualificação até, para que se trabalhe com o próprio portal ou que tenha-se novas diretrizes ou implante novos meios de transparência, de dar transparência aos objetos.” (Entrevistado 02)

Acredita que a transparência será aumentada se a lei for implementada corretamente, porém não visualiza interesse pela população em cobrar uma maior transparência das contratações públicas municipais, utiliza os seguintes termos:

“Não existe comunicação. Isso não existe mesmo. E mesmo porque quando a gente fala em sociedade civil, se para a gente já é difícil entender, a sociedade então, e eles nem interesse tem para te falar a verdade.” (Entrevistado 02)

“Mas eu acho que se tivesse um meio de transparência onde as pessoas pudessem com maior facilidade acessar, e tem que ter entendimento, porque o mesmo portal da transparência é complicado para quem nunca viu. É que nem ler diário oficial. Para quem não tem intimidade, fica muito difícil. E acho que essa complicação que é feita no próprio sistema, a maioria das pessoas não tem nem acesso à informação.” (Entrevistado 02)

“E isso é urgente. E eu acho que isso seria primordial e urgente para que a população tivesse esse acesso aqui ao que a gente faz.” (Entrevistado 02)

Para o entrevistado, a Lei 14.133/2021 também é vista como uma ferramenta para aumentar a eficiência e reduzir a corrupção.

O terceiro entrevistado, ocupante do cargo de Superintendente e ordenador de despesas da Autarquia Municipal de Água, Esgoto e Meio Ambiente enfatizou a importância de capacitar os

funcionários para a nova lei. Os servidores da Autarquia têm realizado treinamentos sobre a Lei 14.133/2021 para preparar a equipe. Reconheceu a importância da participação social, mas mencionou que ainda há pouca interação entre o governo e a sociedade civil. Acredita que a nova lei pode melhorar a transparência, mas apenas se acompanhada de uma mudança cultural.

Sobre a implantação de políticas públicas para promoção de maior transparência e controle social, disse que *“Eu também não vi essas políticas públicas, né, que eu vejo e que ainda está no começo. Então, eu mesmo não percebi nada, enfim.”* (Entrevistado 03)

Ainda, sobre resultados após a promulgação da Lei, não visualizou mudanças em relação ao tema, disse que:

“Eu acredito mais também pelo Tribunal de Contas, que fez mais averiguações. Eu vejo mais pelo Tribunal de Contas mesmo, a cobrança, assim.”

“O que eu percebo, sim, eu tenho uma percepção do Executivo às vezes boçar um pouco mais de transparência, mas da população não ter muito interesse. Todas as informações são de acesso, livre lá, mas não tem a procura, não tem uma demanda, uma procura da população mesmo, o interesse, falta o interesse da população saber mais sobre os processos, a administração pública.”

“Eu acho que ainda começa da cobrança da população, se a população, a sociedade cobra mais o executivo, mais transparência eles vão ter que dar, então eu também não vejo o interesse da população, porque partiria da população ter esse interesse para cobrar o executivo, para mostrar mais os contratos, as execuções do âmbito municipal.”

Assim como o entrevistado 01, ressaltou a falta de recursos humanos e resistência à mudança são os principais desafios, mencionou também que é difícil engajar a comunidade nas discussões sobre licitações e contratos.

O quarto entrevistado é diretor de Licitações da Prefeitura do Município de Cajobi, destacou a importância da nova lei para aumentar a transparência e a fiscalização das contratações e mencionou que o município já está se adaptando aos novos requisitos de transparência.

Citou como desafios internos a falta de recursos e a necessidade de capacitação são desafios significativos. Mencionou a resistência à mudança como uma barreira para a implementação da nova lei. Quando questionado sobre a implantação de políticas públicas visando aumentar a transparência das contratações no âmbito do município de Cajobi, afirmou que não houve a implantação e não há previsão, nas seguintes palavras: *“Igual anteriormente. Assim, política pública específica não houve. Não, não.”* (Entrevistado 04)

Acredita que a participação social é crucial, mas ainda é limitada. Sugeriu que mais esforços são necessários para engajar a comunidade.

“Quais os meios? Bom, hoje é igual, ela é eletrônica, né? Então, qualquer cidadão que tem acesso à internet, que tem um mínimo de domínio, é apenas entrar no site da Prefeitura, que tem um portal específico de transparência, de compras públicas, de pessoal, de despesa, está tudo lá para a população em si, né? Fiscalizar e conhecer onde que está sendo investido o dinheiro da população.” (Entrevistado 04)

“E aí, a população não tem essa cultura, né? Não tem essa cultura de participar. Mas, é claro, nós estamos aqui abertos, né? A população a participar, vir aqui no departamento, aos fornecedores também. Já tentamos fazer algumas iniciativas de incentivá-los a participar, né? Mas, eles ainda têm uma restrição em querer participar das licitações.” (Entrevistado 04)

Por fim, o entrevistado 5, é escriturário e controlador interno da Autarquia Municipal, mencionou que a nova lei já está sendo usada operacionalmente, mas sem políticas públicas adicionais para promover transparência. Destacou os mecanismos de publicidade existentes, como o Diário Oficial e o Portal da Transparência, nas seguinte palavras:

“Operacionalmente já está sendo usado algum parâmetro para ser feita os contatos e licitações. Em relação a isso, só seguindo o aspecto formal mesmo da lei, fazendo isso, em relação à política fundamental para promover transparência, por enquanto não tem nenhuma política em relação a isso, a única política que tem é o Diário Oficial e tem o Portal da Transparência, que o cidadão pode ter acesso a todos os dados.” (Entrevistado 05)

Destacou que a falta de vontade política e a apatia da sociedade são barreiras significativas para a transparência.

Mencionou que a capacitação dos servidores é necessária para a implementação eficaz da lei. Para ele, os Fornecedores demonstram interesse ativo em processos licitatórios, mas a sociedade civil tem pouca participação.

De todas as perguntas realizadas aos atores selecionados por meio do roteiro de entrevistas, todas as entrevistas destacam a importância da capacitação dos servidores para a implementação eficaz da nova lei. A falta de conhecimento técnico é vista como um desafio comum. A resistência à mudança é mencionada como uma barreira significativa em todas as entrevistas. A adaptação dos sistemas e processos internos é vista como um obstáculo.

Ficou evidente que para todos os entrevistados, a Lei 14.133/2021 é vista como um avanço significativo para aumentar a transparência das contratações públicas. No entanto, não houve a adesão do município ao PNCP (art. 174) e nenhuma política pública visando a promoção da transparência das contratações municipais, ficou evidente que a efetividade da transparência depende da implementação adequada e do engajamento da sociedade civil.

A falta de participação social é um tema recorrente. As entrevistas mencionam que a sociedade civil tem pouca interação com o governo em relação às contratações pública e que a falta de recursos humanos e a necessidade de atualizar sistemas e processos internos são desafios comuns mencionados em todas as entrevistas.

Todos os entrevistados confirmam a atuação do Tribunal de Contas do estado de São Paulo na fiscalização das contratações públicas. Neste sentido os entrevistados 04 e 05 mencionam o Sistema AUDESP de Auditoria on-line do Tribunal, com a posterior visita in loco pelos auditores, momento em que fazem a conferência dos dados informados nas prestações de contas on-line.

A análise das entrevistas revela um consenso sobre a importância da Lei 14.133/2021 para melhorar a transparência e eficiência das contratações públicas. No entanto, a implementação enfrenta desafios significativos, como a resistência à mudança, a falta de capacitação dos servidores e a necessidade de atualizar sistemas internos. A participação social ainda é limitada, e mais esforços são necessários para engajar a comunidade nas discussões sobre licitações e contratos.

Quadro 3

Análise de conteúdo (entrevistas)

Categoria de Análise	Entrevistado 01	Entrevistado 02	Entrevistado 03	Entrevistado 04	Entrevistado 05
Implementação da Lei de Licitações (14.133/2021)	Há esforços iniciais, mas falta de capacitação	Implementação parcial, falta de conhecimento	Pouca implementação prática, foco na teoria	Implementação inicial, mais detalhamento na lei	Implementação parcial, falta de adesão ao PNCP
Transparência nas Contratações	Falta de mecanismos claros, apenas	Portal da Transparência e Diário	Mecanismos existentes pouco eficazes	Transparência limitada, falta de novos	Pouca transparência além dos mecanismos básicos

	Portal da Transparência	Oficial insuficientes		mecanismos	
Participação Social	Pouca participação social	Ausência de envolvimento da sociedade	Falta de audiências públicas	Transparência limitada, falta de novos mecanismos	Não há participação social no planejamento
Desafios e Barreiras	Falta de capacitação e recursos	Resistência à mudança e falta de treinamento	Desafios na adaptação à nova lei	Barreiras políticas e falta de recursos	Falta de vontade política e capacitação
Facilidades e Benefícios da Lei 14.133/2021	Detalhamento da lei ajuda na transparência	Lei mais detalhada facilita controle	Mais etapas e detalhes dificultam irregularidades	Lei oferece mais clareza e exigências	Lei detalhista dificulta irregularidades

Fonte: Elaborado pela autora (2024). Dados da pesquisa (entrevistas).

A implementação eficaz da lei pode transformar as práticas de contratação pública, promovendo maior transparência e eficiência, beneficiando tanto o governo quanto a sociedade, de acordo como entendimento de Skinner (2022). A análise dos resultados sugere que a capacidade técnico-administrativa é um ponto crucial para a implementação adequada da Lei de Licitações (14.133/2021).

Os dados revelam que o município enfrenta desafios significativos relacionados à infraestrutura tecnológica e à gestão dos processos licitatórios. A falta de sistemas informatizados e a necessidade de capacitação contínua dos servidores públicos comprometem a eficiência administrativa e a conformidade com os requisitos da nova legislação.

Os resultados confirmam a observação de Gomide e Pires (2014), de que a capacidade técnico-administrativa é fundamental para a eficácia das políticas públicas. Sem uma estrutura adequada e processos administrativos bem definidos, a aplicação das novas normas de licitação se torna ineficaz. Portanto, é essencial que haja investimentos contínuos em tecnologia e treinamento para superar essas limitações e garantir a eficiência na gestão das contratações públicas.

A análise dos resultados indica que a capacidade política desempenha um papel crucial na implementação bem-sucedida da Lei de Licitações. A lei visa promover a transparência e o controle

social através da digitalização dos processos e da criação de mecanismos como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). No entanto, o município ainda enfrenta dificuldades em estabelecer canais efetivos de comunicação e participação social.

Os dados mostram que, apesar das exigências legais, a efetiva participação cidadã e a transparência dependem da capacidade do estatal do município em engajar e conscientizar a sociedade e promover uma cultura de prestação de contas. A falta de mecanismos adequados e de uma cultura institucional que valorize a participação cidadã compromete a eficácia da transparência e do controle social. Isso corrobora a visão de Pires e Gomide (2014) de que a capacidade política é essencial para a implementação efetiva das políticas públicas e para a promoção de uma administração pública mais aberta e responsável.

A análise das dimensões de capacidade estatal propostas por Pires e Gomide (2014) revela que a eficácia na implementação da nova Lei de Licitações está fortemente ligada às capacidades técnico-administrativa e política. A capacidade técnico-administrativa é crítica para garantir a eficiência dos processos licitatórios e a conformidade com as novas normas, enquanto a capacidade política é essencial para promover a transparência e a participação social.

Os desafios encontrados na infraestrutura tecnológica e na capacitação dos servidores, bem como nas práticas de participação cidadã, destacam a necessidade de um esforço contínuo para fortalecer essas dimensões. Somente através de um investimento adequado em tecnologia, treinamento e promoção da cultura de transparência será possível garantir que a Lei de Licitações alcance seus objetivos e contribua para uma gestão pública mais transparente, eficiente e responsável.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi analisar, sob a ótica das capacidades estatais, como a administração direta e indireta do município de Cajobi/SP está trabalhando a implantação da Lei de Licitações (Lei 14.33/2021), no que diz respeito a promoção da transparência das contratações públicas e o fortalecimento do controle social das contratações no âmbito municipal. Para alcançar o objetivo inicialmente proposto, foram identificados importantes atores da administração pública municipal de Cajobi/SP, atuantes ainda no momento de coleta de dados, e selecionados conforme vivência do meio, órgão atuante e disponibilidade.

A partir do presente trabalho foi possível alcançar os objetivos definidos e responder aos questionamentos da pesquisa: a) Analisar a literatura existente sobre a capacidade estatal na promoção

da transparência das contratações públicas; b) Descrever a influência da Nova Lei de Licitações e Contratos na transparência das contratações públicas municipais e c) Identificar as mudanças na capacidade estatal e na transparência das contratações públicas no município de Cajobi/SP, antes e depois da implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos.

A análise das cinco entrevistas revelou várias tendências e desafios em relação à implementação da Lei 14.133/2021 no âmbito municipal de Cajobi/SP, tanto da administração direta como indireta. A nova lei, embora bem detalhada, ainda enfrenta desafios significativos para ser plenamente implementada, principalmente devido à falta de capacitação dos servidores e à ausência de vontade política para promover mudanças efetivas. As entrevistas indicam que a implementação da Lei 14.133/2021 está em seus estágios iniciais e não houve mudanças significativas na transparência das contratações após a plena vigência da Lei.

A falta de capacitação e conhecimento sobre a nova lei são barreiras críticas mencionadas pelos entrevistados. Giroto e Silva (2021), destaca a importância da formação adequada para a adoção de novas políticas e processos, o que se alinha com os desafios observados nas entrevistas. A transparência ainda é limitada aos mecanismos básicos, como o Portal da Transparência e o Diário Oficial Municipal. Silva (2022), CGU (2024), Matos, Alves e Amorim (2023) sugerem que a transparência pública exige mais do que apenas mecanismos de publicação; envolve uma cultura de abertura e prestação de contas, algo que ainda não foi plenamente adotado pelo município, além de não ter ocorrido a implementação de políticas públicas para promover o controle social das contratações públicas municipais.

A falta de participação social é uma constante em todas as entrevistas, sendo muitas vezes limitada pela falta de interesse e pelo desconhecimento da existência de informações públicas. A CGU (2024) enfatiza a importância da gestão participativa para o sucesso das políticas públicas. A ausência de audiências públicas e de mecanismos para envolver a sociedade nas contratações públicas indica uma área significativa para melhoria. É crucial que as administrações municipais desenvolvam estratégias para aumentar a conscientização e o acesso da população a esses dados, promovendo uma cultura de transparência e participação ativa.

Os principais desafios incluem a falta de capacitação, resistência à mudança, e a falta de recursos. Neste sentido, Kotter (1999) argumenta que a mudança organizacional requer liderança forte e uma visão clara, algo que parece faltar em Cajobi. Ainda assim, apesar dos desafios, a nova lei é reconhecida pelos entrevistados como uma ferramenta importante para promoção da transparência das contratações públicas, por seu detalhamento e clareza, que ajudam a dificultar irregularidades nos processos de licitação.

Para concluir, é claro que a implementação de políticas públicas e aplicação eficaz da Lei

14.133/2021 requer um esforço conjunto para superar desafios organizacionais e políticos. A capacitação contínua dos servidores públicos, juntamente com a criação de mecanismos para maior participação social, são passos essenciais para melhorar a transparência e a eficiência das contratações públicas no município. A literatura utilizada na metodologia deste artigo apoia a necessidade de uma abordagem mais integrada e participativa para alcançar esses objetivos.

A pesquisa enfrentou algumas limitações importantes, como o prazo limitado e a restrição ao número de entrevistas realizadas, o que pode não capturar a totalidade das experiências e perspectivas dos diversos atores envolvidos nas contratações públicas. A análise focou predominantemente nas dimensões da capacidade estatal e na transparência, sem explorar suficientemente outras dimensões relevantes, como a complexidade das interações entre diferentes níveis de governo e as especificidades locais do município. A falta de um estudo comparativo abrangente com diferentes contextos regionais e esferas de governo também representa uma limitação, pois pode haver variações significativas na implementação e eficácia das políticas de transparência e controle social. Para pesquisas futuras, recomenda-se ampliar a amostra e incluir uma variedade maior de regiões e tamanhos de municípios, além de realizar estudos comparativos para identificar melhores práticas e desafios específicos. Investigações adicionais poderiam explorar as barreiras enfrentadas pelos municípios na adaptação às novas exigências legais e tecnológicas, bem como avaliar o impacto real dessas mudanças na eficiência da administração pública e na participação cidadã para a promoção do controle social das contratações públicas.

REFERÊNCIAS

ANDRELA, M. B. A administração tributária e o acesso à informação. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito da Pontifícia Católica de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em <https://repositorio.pucsp.br/handle/handle/40998>. Acesso em: 30 abr. 2024.

BOECHAT, G. Contratações Abertas: uma análise da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (nº 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto. Revista da CGU. V. 15, n. 25, Jan-Jun 2022. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/493. Acesso em: 12 maio 2024.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 abr. 2024.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011*. Brasília: Presidência da República., 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 10 maio 2024

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 14.133/2021, de 01 de abril de 2021*. Brasília: Presidência da República., 21 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 29 abr. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Controladoria-Geral da União. Portal da Transparência do Governo Federal, Controle Social. Disponível em <https://portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/603399-controle-social>. Disponível em: Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunal-aponta-riscos-e-irregularidades-no-uso-de-plataformas-eletronicas-privadas-para-licitacoes.htm>. Acesso em: 06 ago. 2024.

CAJOBI. Prefeitura Municipal. Portal da Transparência. <http://transparencia.cajobi.sp.gov.br:35002/transparência/>. Acesso em: 20 de jul. 2024.

COMPRASNET. Portal de compras do Governo Federal. Gerenciado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br>. Acesso em: 07 ago. 2024.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FENILI, R. Módulo 1 – Conceitos, princípios e governança da lei 14.133/2021 – aula 1 (24/08). YouTube: 1:44:27. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=58CFpTrB7Uc>. Acesso em: 12 maio 2024.

GIROTO M. C. F; Silva M.G. B. B. O novo normativo legal das Licitações e dos Contratos. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-novo-normativo-legal-licitacoes-e-contratos>. Acesso em: 01 maio 2024.

GOMIDE, A. A.; Pires, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: GOMIDE, Alexandre Ávila; PIRES, Roberto Rocha COELHO (Org.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. IPEA: Brasília, 2014, p.15-30.

GOMIDE, A.; Marengo, A. Capacidades estatais: avanços e tendências. Gomide e André Marengo. - Brasília: ENAP, 2024. 99 p. -- (Cadernos Enap, 133).

GRINDLEE, M. S. Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GRIN, J.E.; Abrucio, F.L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Rev. Serv. Público* Brasília 69, edição especial Repensando o Estado Brasileiro 85-122 dez 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5369>. Acesso em: 01 maio 2024.

GRIN, J.E., Sobre Desconexões e Hiatos: Uma análise de Capacidades Estatais e Finanças Públicas em Municípios Brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 23, n. 76, set./dez. 2018, 312-336.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Principais Informações Sobre o Município. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/cajobi/pesquisa/21/28134>. Acesso em: 20 jul. 2024.

KOTTER, John P. Liderando mudanças. 17 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1999.

MATOS, M. C; Alves. D. F; Amorim. R. A. Nova Lei de Licitações e Contratos: Lei nº14.133/2021: debates, perspectivas e desafios. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023.

MPU, Ministério Público da União. Nova Lei de Licitações. Disponível em: <https://www.mpu.mp.br/contratacoes#:~:text=O%20novo%20regramento%20sobre%20Licita%C3%A7%C3%B5es,nova%20modalidade%3A%20o%20di%C3%A1logo%20competitivo>. Acesso em: 22 jul. de 2024.

PEIXOTO, J. F. (2019). Governo aberto: métricas para análise da aderência dos estados brasileiros aos princípios da Open Government Partnership. 2019. 141f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Neves de Carvalho.

REBELATO, E.P.N, Proença Silva, E., & Rodrigues, F. da S. (2021). Transparência e Licitação. *Encontro Internacional De Gestão, Desenvolvimento E Inovação (EIGEDIN)*, 5(1). Recuperado de <https://periodicos.ufms.br/index.php/EIGEDIN/article/view/14085>

SÃO PAULO, Governo do Estado. BEC – Bolsa Eletrônica de Compras. Disponível em <https://imesc.sp.gov.br/index.php/bec-bolsa-eletronica-de-compras-sp/>. Acesso em 06 de ago. 2024.

SEMAE, Serviço Municipal Autônomo de Água e Esgoto de Cajobi. Portal da Transparência. Disponível em: <https://semaecajobi.com.br/transparência>. Acesso em: 20 jul. 2024.

SILVA M.G. B. B. Reflexões sobre a nova lei de licitações. EPCP - Escola Paulista de Contas Públicas. – São Paulo: EPCP, 2022.

SKINNER J.P.T. Reflexões sobre a nova lei de licitações. EPCP - Escola Paulista de Contas Públicas. – São Paulo: EPCP, 2022.

SKOCPOL, T. (1985). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. In P. B. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp.3-43). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

TELES, J.; Carvalho, K. M. Panorama da Produção Acadêmica sobre Transparência Pública Municipal no Brasil: Uma Revisão de Escopo dos Últimos 35 Anos. *Revista da AGU - Brasília-DF* - v. 23, n. 01, mar/2024 | 159. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/issue/view/183>. Acesso em: 01 maio 2024.

AGU - Brasília-DF - v. 23, n. 01, mar/2024 | 159. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/issue/view/183>. Acesso em: 01 maio 2024.