

ACCOUNTABILITY NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PREVISÃO DE CRIAÇÃO DO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

*Andressa Romão Venâncio*¹



1. Introdução

Seja na esfera pública ou privada, entende-se por accountability um comportamento em que um sujeito ou instituição exerce a responsabilidade, o controle, fiscalização, responsabilização, prestação de contas, a transparência dos processos no qual está inserido.

Assim, em que pese o termo accountability não possua uma tradução exata para o português, o termo tem sido fortemente utilizado em referência à responsabilidade e fiscalização do agente público.

Ilton Norberto Robl Filho conceitua accountability como:

“a necessidade de uma pessoa física ou jurídica que recebeu uma atribuição ou delegação de poderes prestar informações e justificativas sobre suas ações e seus resultados, podendo ser sancionada política e/ou juridicamente pelas suas atividades (2013).”

Pode-se dizer que, na prática, *accountability* na administração pública baseia-se no princípio da necessidade de existir alguém ou alguma organização responsável por fazer a gestão de decisões que impactam a sociedade.

Tais agentes ou organizações devem, portanto, ter o objetivo de fazer com que os processos que forem inseridos sejam o mais transparentes possível, prestando contas à população e a outros órgãos, das suas ações, gastos e políticas, de forma a aumentar a responsabilidade dos gestores públicos e o poder de controle da sociedade.

Com base nisso, a doutrina subdividiu *accountability* em duas vertentes possíveis de se exigir a prestação de contas, seja por meio da *accountability* horizontal ou pela *accountability* vertical.

Diferenciando as vertentes referidas acima, podemos dizer que *accountability* horizontal é a forma de controle de ações realizada por poderes do mesmo grau ou nível, ou seja, instituições da esfera pública dos três poderes, cada um na função de fiscalizar o outro.

Já na *accountability* vertical ocorre o inverso, o controle é feito por instâncias de poderes diferentes, também chamada de *accountability* societal ou social, onde a sociedade individualmente ou em grupos realiza o controle dos poderes públicos para o fim de que estes esclareçam políticas, gastos e (in)eficiências da máquina pública.

É possível dizer que é por meio da *accountability* vertical que se fortalece a democracia, pois é o meio de controle que, na prática, os cidadãos participam ativamente na fiscalização e denúncia de eventuais atos ilegais de órgãos e agentes públicos.

Dessa forma, pela constante vigilância por parte da população, logra-se conseguir que os agentes públicos sejam cada vez mais responsabilizados pelo exercício da sua função e, com isso, diminuindo as políticas e gestores ineficientes.

Nesse aspecto, com objetivo de tornar as ações públicas cada vez

mais transparentes, a accountability vem sendo crescentemente aplicada pelos órgãos públicos para o fim de que, não só a sociedade, mas inclusive outros órgãos e agentes públicos, possam mapear e fiscalizar os atos praticados no exercício de sua função.

É perceptível o interesse democrático em que, pela accountability social, se busque evitar que o interesse privado se sobreponha ao interesse público.

Acredita-se que, com esse propósito, a nova lei de licitação previu, como uma das maiores alterações trazidas com a sua nova redação, a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas, como forma determinante de assistir e possivelmente punir desperdícios e serviços falhos, em todo o processo licitatório.

2. Accountability na Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitação.

Como se viu, pode-se dizer que a transparência é uns dos fundamentos da accountability, como mecanismo para coibir ações de agentes públicos por meio de condutas que refutam o interesse coletivo.

Sergio Buarque de Holanda afirma que:

“no Brasil, tal fato mostra-se de importância peculiar, pois aqui não é incomum a prática de tratar a coisa pública como privada, em busca do benefício próprio ou daqueles pertencentes ao círculo afetivo e onde raramente prevalece, mas relações impessoais (1995)”.

Assim, conforme os demais Estados Democráticos, passaram a ser previstos no sistema brasileiro diversos mecanismos de accountability horizontal, exercida pelos próprios agentes estatais, pessoas físicas ou jurídicas.

Para José Álvaro Moisés,

“a continuidade de práticas de corrupção mostra que nem o impeachment de um presidente ou a punição de parlamentares por motivos semelhantes foi suficiente para que o país aperfeiçoasse os mecanismos institucionais e o marco jurídico responsáveis pelo controle dos efeitos sistêmicos de hábitos e comportamentos antirrepublicanos (2008, p. 21).”

Desta forma, a nova redação da Lei nº 14.133/2021 surge como importante estímulo de meio de fiscalização por parte da sociedade, impactando diretamente a administração pública no processo licitatório.

Inquestionáveis as mudanças paradigmáticas da Administração Pública ocorridas desde a edição da Lei de licitações, em 1993, sendo fundamental pensar em um instrumento para defrontar com as necessidades contemporâneas.

Assim, uma previsão significativa na nova Lei diz respeito ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), no artigo 174, como sítio eletrônico oficial destinado à: I – divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei; II – realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

Ainda, conforme parágrafo primeiro do mesmo artigo, tem-se que o PNCP será gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, que conta com a participação de representantes de todos os entes da federação.

À toda vista, a Lei nº 14.133/2021 prevê, então, que o veículo oficial de divulgação dos atos relativos às licitações e contratações públicas passa a ser o PNCP, que reunirá as informações e as funcionalidades essenciais à operacionalização dos processos licitatórios.

Nesse contexto, trata-se de norma geral, aplicável, por disposição expressa normativa, para todos os entes federados, com o destaque de

duas normas tratando sobre publicidade dos atos licitatórios e contratuais.

O artigo 54 preceitua que “a publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).”

Ainda, o artigo 94 prediz que “a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I – 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II – 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.

Segundo o texto da Lei, o Portal Nacional de Contratações Públicas pretende contribuir para diminuição de custos de transação, como ainda para aumentar a competitividade dos processos licitatórios e registrar avaliações quanto ao cumprimento do contrato pelos vencedores, tornando o processo licitatório cada vez mais transparente.

O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações (art.173, § 2º): (i) planos de contratação anuais; (ii) catálogos eletrônicos de padronização; (iii) editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos; (iv) atas de registro de preços; (v) contratos e termos aditivos; (vi) notas fiscais eletrônicas, quando for o caso.

Com efeito, pretende a Lei, com a instituição do Portal, possibilitar, em especial, o acesso à ferramenta para a sociedade compartilhar informações sobre a execução do contrato com a possibilidade de envio

de mensagens de texto, imagens e a comunicação entre a população e representantes da administração e do contratado.

Em suma, o Portal Nacional de Contratações Públicas centralizará a divulgação dos atos exigidos pela lei e será gerido por um comitê com representantes da União, dos estados e dos municípios, com atualização anual, conforme parágrafo primeiro do artigo 174 da Lei.

Como se vê, a norma, ao tratar do uso do PNCP como instrumento de publicidade dos atos praticados nos processos de contratação, antes de qualquer outro fator, pretendeu materializar o dever de publicidade dos atos praticados nos processos de contratação, e todos os reflexos a ele inerentes, como transparência e controle.

A intenção de governança do Legislador fica bastante clara pela transformação em um governo fortemente digital e com mecanismos de centralização, compreendendo o PNCP um importante instrumento nesse sentido.

Nesse contexto, surge como importante instrumento para fortalecer a fiscalização de agentes e instituições públicas o aprimoramento da accountability social, conscientizando a sociedade para seu papel fiscalizador, o que contribui para o aprimoramento dos instrumentos horizontais de controle e para o fortalecimento da democracia.

A nova previsão pode ser considerada o principal avanço desta Lei em termos de accountability, comparado ao Portal da Transparência do Governo Federal criado em 2004.

Ambas as ideias, certamente concebidas no âmbito das conhecidas “Novas medidas anticorrupção”, têm o objetivo de transformar a forma de gerenciar as contratações no país, assegurando o controle institucional, bem como o social.

3. Conclusão

Como bem destaca a doutrina de Hironobu Sano (2003), a definição, mas principalmente as execuções dos mecanismos de controle idealizados, não estão desprendidas de falhas e aprimoramentos.

Guilhermo O'Donnell pondera, ainda, que:

“merece destaque a necessidade de interação entre os poderes como forma de manutenção do equilíbrio de forças entre eles. De grande importância às agências de fiscalização e controle e ao arcabouço legal de um país para a manutenção da democracia e para a efetiva observação de um modelo de accountability nos Estados (1998).”

Nessa linha, espera-se que o Portal Nacional de Contratações Públicas seja implantado de maneira célere, para que os objetivos buscados com a sua instituição sejam efetivamente atingidos.

Imprescindível ainda que seja composto por pessoas técnicas, com capacidade de conjecturar todos os percalços que envolvem um procedimento licitatório, trazendo sugestões e melhorias nos processos de contratação pública no país.

O Portal previsto em Lei poderá ser importante ferramenta para se garantir previsibilidade em relação aos procedimentos de simplificação de procedimentos e padronização de documentos e segurança jurídica.

Com a previsão trazida pela nova Lei de Licitações, se espera um instrumento ambivalente, que atende ao mesmo tempo os requisitos de transparência, a disposição da população como accountability social de controle, fiscalização e repressão da administração pública no que concerne aos processos licitatórios.

Além disso, seguramente, a ação dos órgãos de controle será fortalecida pela possibilidade de uso da base de dados do Portal, por meio de auditoria, que resultará na confiabilidade nas ações da administração pública, seja pelo cidadão no exercício do controle social, como pelos profissionais de controle.

REFERÊNCIA

Accountability Social –Um Instrumento de Participação Ativa da Sociedade da Vida Pública. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistateoriasdemocracia/article/view/1112/pdf>. Acesso em: 30/05/2021.

Boletim de Direito Administrativo – Nova Lei de Licitações. Disponível em: <https://www.mayerbrown.com/-/media/files/perspectives-events/publications/2021/03/7-tcmb--boletim-de-direito-administrativo--nova-lei-das-licitacoes-2.pdf>. Acesso em: 30/05/2021.

HOLANDA, Sergio Buarque de. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. Observatório da Nova Lei de Licitações. Disponível em: <http://www.novaleilicitacao.com.br/2020/02/27/nova-lei-de-licitacoes-reve-criacao-do-portal-nacional-de-contratacoes-publicas/>. Acesso em: 30/05/2021.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. Rev. bras. Ci. Soc.v.23, n.66. São Paulo:2008.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova, São Paulo, n. 44: 27- 54, 1998.

ROBLFILHO, Ilton Norberto. Conselho Nacional de Justiça: Estado Democrático de Direito e accountability. São Paulo: Saraiva, 2013.

SANO, Hironobu. Nova Gestão Pública e accountability: o caso das organizações sociais paulistas. 2003. 149 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo.