

GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO GOVERNO DIGITAL

GOVERNANCE OF PUBLIC PROCUREMENTS IN DIGITAL GOVERNMENT



Fábio de Sousa Santos

Doutor e mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR).
Professor. Procurador do Estado de Rondônia. Membro da Comissão de Estudos em Licitações e Contratos do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA).

Fernando Nunes Madeira

Doutorando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali).
Procurador de Autarquia. Porto Velho/RO, Brasil.

Maxwel Mota de Andrade

Doutorando e Mestre em Ciência Jurídica pela Univali. Procurador do Estado de Rondônia e
Professor da Faculdade Católica de Rondônia. Porto Velho/RO, Brasil.

Sumário: 1. Introdução; 2. Governança pública e governo digital; 3. A governança na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos; 4. O princípio da interoperabilidade de sistemas e os diálogos entre o governo digital e a governança das contratações; 5. Considerações finais; Referências.

Resumo: O presente artigo tem como objetivo a análise do emprego de ferramentas tecnológicas para a governança pública sob o enfoque das contratações públicas da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Tem como pressuposto que a referida legislação inovou no ordenamento jurídico trazendo consideráveis alterações no regime jurídico das licitações e contratações públicas, buscando conferir maior eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações e que essa inovação legislativa, entretanto, tem de conviver com os ditames da Lei n. 14.129/2021, Lei do Governo Digital. A abordagem deste artigo baseia-se em pesquisa bibliográfica exploratória com a finalidade de que conceitos apresentados resultem em uma fundamentação teórica relevante. A hipótese investigada é a de que a nova lei de licitações, em conjunto com as ferramentas da Lei do Governo Digital, representa, com especial relevância para diretriz de interoperabilidade, relevante progresso ao funcionamento da governança pública, notadamente quanto à implementação de estruturas e processos voltados à identificação de vulnerabilidades, por intermédio de mecanismos de controle interno, a fim de combater desvios, fraudes e corrupções durante as execuções das contratações públicas. Conclui-se que a complementaridade dos veículos normativos destacados é capaz de maximizar os resultados para a administração nacional, contribuindo, substancialmente, para a fiscalização e a melhoria da gestão e da satisfação dos interesses públicos.

Abstract: This article aims to analyze the use of technological tools for public governance from the perspective of public procurement under the new Bidding Law n. 14.133, of April 1, 2021. It's based on premise that new Law brought considerable changes to the legal regime of public bidding and contracting, seeking to provide greater efficiency, effectiveness and efficacy in its contracts. However, this legislative innovation must to coexist with the dictates of Law n. 14.129/2021, the Digital Government Law. The approach of this article is based on exploratory bibliographical research with the aim that the concepts presented result in a relevant theoretical foundation. The hypothesis investigated is that the new Public Procurement Law, together with the tools of the Digital Government Law, together a set but with special relevance to the interoperability guideline, represent relevant progress in the functioning of public governance, notably regarding the implementation of structures and processes aimed at identifying vulnerabilities, through internal control mechanisms, in order

to combat embezzlement, fraud and corruption during the execution of public contracts. It is concluded that the complementarity of the highlighted normative vehicles is capable of maximizing results for the national Administration, contributing substantially to the supervision and improvement of management and the satisfaction of public interests.

Palavras-chave: Contratações públicas. Governança pública. Nova lei de licitações. Governo digital.

Keywords: Public Procurement. Public Governance. Public Procurement Law. E-Government.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo propõe analisar o papel da tecnologia na política de governança das contratações públicas no âmbito da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, tendo como principal objetivo compreender as alterações e inovações introduzidas por essa legislação ao controle das contratações públicas, analisando os mecanismos de governança inseridos pela nova lei e as ferramentas do governo digital presentes na Lei n. 14.129/2021, Lei do Governo Digital.

A nova lei de licitações, entretanto, traz dispositivos que consolidam práticas ou posições significativas para mudança no regime jurídico de contratações públicas no Brasil e substituiu a Lei n. 8.666/1993 (antiga Lei de Licitações e Contratos), a Lei n. 10.520/2002 (Lei do Pregão) e a Lei n. 12.462/2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratação). Entre as inovações, a lei atribuiu à alta administração do órgão ou entidade a responsabilidade pela governança das contratações e o dever de implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, promovendo ambiente íntegro e confiável, a fim de obter resultados mais vantajosos nas licitações e contratações públicas por meio de diretrizes alinhadas ao interesse público e do controle dos procedimentos e dos riscos.

Justifica-se o presente trabalho em face da relevância do tema na atualidade, haja vista a sua importância para o Direito Público e Administrativo nacional, tendo em vista a sua essencialidade para o funcionamento da administração pública, uma vez que a nova legislação adota controle dos procedimentos de licitação e das contratações as quais objetivam que a administração pública realize contratações com maior eficiência e transparência, a fim de que atinjam resultados mais vantajosos.

O texto é dividido em três partes. Na primeira, são trazidos os conceitos fundamentais relacionados à governança pública e ao governo digital, elencando os elementos conceituais e normativos que se entrelaçam no contexto da pesquisa. Na segunda parte, discute-se o aspecto da governança na nova lei de licitações, com ênfase no planejamento como ferramenta de melhoria dos processos de contratação formatados pela nova lei. Na terceira parte, propõe-se o diálogo entre as duas fontes normativas objeto de maior destaque (Lei de Licitações e Lei do Governo Digital), com ênfase no papel da interoperabilidade e do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como ferramentas mais destacadas do objeto de pesquisa proposto.

Quanto à metodologia de pesquisa adotada, busca o presente artigo, com base em pesquisa bibliográfica, contextualizar o tema, utilizando da legislação brasileira, de artigos de recursos informativos, dissertações, revistas, a fim de que os conteúdos coletados e descritos resultem em uma fundamentação teórica relevante sobre o assunto.

2 GOVERNANÇA PÚBLICA E GOVERNO DIGITAL

A governança é um conceito bastante abrangente que possui várias acepções, sendo relacionado ao longo do tempo à noção de “bom governo”, e vem sendo cada vez mais utilizado com o objetivo de disseminar uma cultura de planejamento e probidade, visando corrigir as mazelas administrativas.

O termo governança tem suas raízes no setor privado, onde a necessidade de gerenciar à distância propriedades, bens e investimentos levou à delegação de autoridade e poder a terceiros para administrar o capital em questão,¹ estimulando a necessidade de criação de ferramentas que possibilitasse aos proprietários fazer o acompanhamento da gestão de suas propriedades. Essa prática surgiu como resposta à demanda de proprietários que buscavam acompanhar a gestão de seus bens, prevenindo conflitos entre eles e os administradores.

Na esfera pública, a governança é compreendida como um sistema que equilibra o poder entre diversos atores, como cidadãos, governantes, alta administração, gestores e colaboradores, com o objetivo de promover o bem comum, superando interesses individuais ou de grupos. As práticas de governança foram introduzidas à gestão pública, especialmente após a Constituição da República de 1988, sendo influenciada pela administração pública gerencial e incorporando os conceitos de *compliance* (controle e exigência de ética), *disclosure* (transparência) e *accountability* (prestação de contas), com a finalidade de aperfeiçoar a relação da sociedade e do Estado.

Constata-se, portanto, que as práticas de governança pública foram introduzidas na administração pública com o intuito de tornar o Estado mais eficiente, voltada à capacidade que os governos têm de planejar, formular, implementar políticas públicas e cumprir suas funções. Kissler e Hidermann destacam a diversidade de perspectivas sobre o conceito de governança pública,² sugerindo que não existe uma definição única, mas sim vários pontos de partida para reestruturar as relações entre o Estado e suas instituições.

Por sua vez, o termo governo digital, também reconhecido como governo eletrônico ou *e-government*, diz respeito a “uma forma de organização do conhecimento que permitirá que muitos atos e estruturas meramente burocráticas simplesmente desapareçam e a execução de tarefas que exijam uma atividade humana mais complexa seja facilitada”.³ A Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021, define governo digital como “prestação digital dos serviços públicos”, estabelecendo um conjunto de princípios de diretrizes, conceitos e instrumentos voltados à realização dessa visão.

São reconhecidos como facetas do *e-government* o governo eletrônico ou *Government to Citizens - G2C* (ex.: serviços ao público ofertados em ambiente eletrônico); administração eletrônica ou *Government to Government - G2G* (Ex: relacionamentos intraorganizacionais, como a gestão de conhecimento); e governança eletrônica ou *Government to Business - G2B* (interação cidadão e burocracia para a melhoria do processo de governar).⁴ Desses conceitos já se vê a existência de profundas interações entre os conceitos de governança pública e de governo digital, na medida em que os princípios e manifestações deste último se apresentam como formas próprias de manifestação da primeira.

No Brasil, os mecanismos de governanças públicas foram introduzidos expressamente mais recentemente, sobretudo com a evolução do arcabouço normativo. Nesse contexto, em um dos trabalhos mais relevantes sobre governança pública no Brasil, o Tribunal de Contas da União indica uma série de instrumentos que foram instituídos na busca de fortalecer a governança pública:

1 TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 519-550, out./dez. 2019. p. 521.

2 KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, maio/jun. 2006. p. 479.

3 ROVER, Aires José; GALINDO, Fernando. **O governo eletrônico e suas múltiplas facetas**. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010.

4 BRAGA, Lamartine Vieira; GOMES, Ricardo Corrêa Gomes. Governo Eletrônico e seu relacionamento com o desenvolvimento econômico e humano: um estudo comparativo internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 4, p. 523-556, 24 dez. 2015. p. 527; e UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT; SECRETARIAT, **E-commerce and development report. 2004 2004**. New York; Geneva: UN, 2004. p. 133.

Além do que foi definido na Constituição de 1988, outros instrumentos surgiram para fortalecer a governança pública, entre eles: (a) o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), que têm por objeto aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança; (b) o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005 e revisado em 2009 e em 2013, cujos treze fundamentos⁶ norteiam-se pelos princípios constitucionais da administração pública e pelos fundamentos da excelência gerencial contemporânea; (c) a Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal; e (d) os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), que asseguram o direito fundamental de acesso à informação e facilitam o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos.⁵

Para além dessas normas, a Lei do Governo Digital dedica o Capítulo VII ao tema “da Governança, da gestão de riscos, do controle e da auditoria”, tendo apontado um elenco mínimo de práticas específicas para a manifestação da governança pública, quais sejam: “I - formas de acompanhamento de resultados; II - soluções para a melhoria do desempenho das organizações; III - instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências”⁶

Já no tema de boas práticas, o *Referencial básico de governança*, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, ressalta que a boa governança pública tem como propósito conquistar e preservar a confiança da sociedade. Esse processo ocorre por meio de mecanismos eficientes que asseguram a conformidade das ações executadas com o interesse público, destacando a importância da transparência e responsabilidade na gestão pública.⁷

É possível reconhecer no conceito de governança uma conexão direta com o ambiente democrático, especialmente diante da visão de que aquela representa a importância de uma distribuição equitativa de poder para garantir o atendimento dos interesses coletivos.⁸ Nessa linha, as diretrizes do que uma boa governança no setor público deve permitir se exemplificam por “garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos”, bem como por “ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos” e “possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão”⁹

No plano normativo nacional, o Decreto n. 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, define no inciso I do artigo 2º como governança pública o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Ainda, estabelece no artigo 3º como princípios da governança pública: I - capacidade de resposta; II - integridade; III - confiabilidade; IV - melhoria regulatória; V - prestação de contas e responsabilidade; e VI - transparência.¹⁰

5 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 12 de dezembro de 2023.

6 BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Lei do Governo Digital. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1, p. 3, 30 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 10 jul. 2022. Art. 47.

7 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública**, *op. cit.*

8 MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **APGS**, Viçosa, v. 2, n. 1, 2010, p.117. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v2i1.21>. Acesso em: 12 de dezembro de 2023.

9 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública**, *op. cit.*

10 BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 3, 23 nov. 2017.

Na persecução dos objetivos e interesses em prol da sociedade, é notória a necessidade de desenvolver a prática de governança nas organizações públicas na busca por eficiência, eficácia e efetividade. E nesse ponto, como se verá de maneira mais detida adiante, as ferramentas de governo digital parecem se interconectar de maneira mais densa com o tema da governança, uma vez que podem se apresentar como instrumentos ambivalentes para a realização das diretrizes de governo digital, bem como da governança pública.

Nesse sentido, destaca-se que a “ênfase em governança reflete, de muitas formas, as preocupações públicas com relação à capacidade de seus sistemas políticos de agirem de forma efetiva e decisiva no sentido de resolver problemas públicos”,¹¹ dentro de um mesmo *framework* conceitual, independentemente da amplitude geográfica.¹²

A governança responsável também diz respeito à essência do Estado, pois o desenvolvimento de uma sociedade sustentável requer “uma estratégia que permita articular estruturas organizativas, acordos institucionais e consensos sociais que ofereçam quadros apropriados para o desenvolvimento de processos criativos”,¹³ envolvendo elementos essenciais incluindo o respeito aos direitos humanos, podendo ser encarada como uma nova forma global de conduzir o Estado.

O processo de governança se conecta a outras áreas das ciências sociais, sobretudo com a ciência econômica, permitindo a participação dos demais compartimentos do conhecimento humano. O processo de governança pública possibilita ainda o desenvolvimento de relações com a adequada fricção entre o Estado, sociedade e mercado, como elemento de garantia da presença de agentes que se portam a partir de uma “atitude social”, ou seja, em resguardo da coletividade.¹⁴

Nesse último cenário, em se tratando do ambiente de contratação pública, em que a natural interação do Estado com os circuitos de comercialização sofre significativa influência do Direito, as manifestações das estruturas de governança parecem ser ainda mais fundamentais para o resguardo do interesse público de um lado e dos elementos de uma saudável economia de mercado do outro.

A governança na administração pública é pautada pela busca incessante por resultados organizacionais que promovam o bem-estar da sociedade, diga-se: o bem-estar de uma sociedade é maior quando a capacidade de governança é maior.¹⁵ A governança é estratégica¹⁶ e, portanto, acertada e saudável a previsão da nova lei de licitações de que a implementação desse processo deve se iniciar na alta administração. Esse acerto deve ser reconhecido na medida em que é crucial para o aprimoramento da capacidade contributiva da administração pública para o cumprimento das funções do Estado Social.

11 PETERS, Brainard Guy. O que é governança? **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 127, p. 28-33, maio/ago. 2013. p. 63.

12 Ressalta Alcindo Gonçalves que “A governança pode, portanto, ser empregada em níveis locais, como na administração municipal ou regional. Tem importância no contexto nacional, onde o estabelecimento de mecanismos de governança é considerado fundamental para a solução de grandes problemas de um país. E, assim sem grandes mudanças conceituais, chega-se ao nível da governança global. Nela, apenas a abrangência geográfica é maior: trata-se de envolver o conjunto das nações do mundo e ainda organizações não governamentais internacionais, empresas transnacionais, atores, enfim, cuja esfera de atuação transcende os limites fronteiriços nacionais”. GONÇALVES, Alcindo. “Governança global”. In: GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011. p. 52.

13 LEFF, Enrique. **Discursos sustentáveis**. Trad. Silvana Cobbuci. São Paulo: Cortez, 2010. p. 117.

14 Driatiane Derani ressalta que “Não se pode exigir que o mercado tenha uma visão social, pois a sua visão é preponderantemente de vantagem individual própria (lucro). Sem esta anima não há mercado. Porém, não é a soma das vontades individuais que forma a vontade coletiva. São necessários instrumentos que resguardecam e promovam uma atitude social. E o direito econômico deve, como uma norma social, que é a norma jurídica, garantir tais interesses.” DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 44-45.

15 ANGELINI, F.; CANDELA, G.; CASTELLANI, M. **Governance efficiency with and without government**. Springer-Verlag GmbH Germany, part of Springer Nature. Social Choice and Welfare. 2019.

16 PALUDO, A.; OLIVEIRA, A. **Governança organizacional pública e planejamento estratégico**: para órgãos e entidades públicas. Indaiatuba, SP: Foco, 2021. p. 63.

Nesse sentido, a governança pública – especialmente no contexto de governo digital – serve como um eficaz instrumento para conter a atuação de maus gestores.¹⁷ Mesmo admitindo a possibilidade de boa gestão em um contexto de má governança, é ressaltado que é altamente improvável encontrar má gestão em um ambiente de boa governança. O desenvolvimento da governança deve ser amparado por regramentos morais, já que estes “regulam e coordenam o comportamento, recompensando sistematicamente alguns e sancionando informalmente outros, eles podem complementar (ou servir como alternativas) ao controle social”.¹⁸

A abrangência da governança pública deve ser relacionada à estruturação dos órgãos estatais e à organização de seu funcionamento.¹⁹ Essa organização visa assegurar níveis elevados de objetividade, eficiência e legitimidade, evidenciando a importância de estruturas bem delineadas para o alcance dos objetivos públicos. A governança estabelece, no âmbito da administração pública, conceitos que devem ser utilizados pelos gestores e servidores públicos objetivando a melhoria da relação de confiança com a sociedade, quais sejam, transparência, ética, prestação de contas e cumprimento das leis.

Assim, observa-se o liame existente entre as licitações e a governança pública e o governo digital, sendo necessário caminhar em paralelo em direção ao cumprimento das finalidades constitucionais que visam ao bem comum da coletividade, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público. Nesse sentido, o tópico seguinte aponta um dos principais mecanismos de governança trazidos pela legislação de contratação pública brasileira.

3 A GOVERNANÇA NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos inovou ao atribuir o desenvolvimento da governança nas contratações (art. 11, parágrafo único), sob a responsabilidade da alta administração, por intermédio da implementação de processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, a fim de alcançar os objetivos de promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.²⁰

O novo diploma legal trouxe a governança como temática central, instigando a todos os entes da federação a iniciativa de modificar a cultura do processo de compras e enaltecer o processo de contratações públicas, vislumbrando-se uma gestão estratégica com a adoção de meios eficientes de governança.

Além do parágrafo único do artigo 11 da Lei n. 14.133/2021, a governança possui previsão no art. 169, o qual estabelece:

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

17 NARDES, J.; ALTOUNIAN, C.; VIEIRA, L. **Governança pública**: o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 162.

18 JAMIESON, Dale. **Ética e meio ambiente**: uma introdução. Trad. André Luiz de Alvarenga. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2010. p. 55.

19 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

20 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, seção 1 – extra F, p. 2, 1º abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 28 de novembro de 2023.

- I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;
- II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;
- III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.²¹

Ao realizar uma interpretação conjunta dos dispositivos, constata-se, portanto, que compete aos agentes da alta administração estabelecer mecanismos de liderança, estratégia e controle, de modo a direcionar e monitorar a atuação da gestão. O Tribunal de Contas da União já apresentava conceito de governança similar ao da nova legislação, reconhecendo-a como “o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das aquisições, com objetivo de que as aquisições agreguem valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis”.²² Essa similitude não é casual, já que a nova lei também é palco da cristalização de posicionamentos jurisprudenciais ou de boas práticas, e de consolidação de entendimentos jurisprudenciais sobre a temática da contratação pública.

Infere-se do parágrafo único do art. 11 da Lei n. 14.133/2021 a impossibilidade de a alta administração delegar a responsabilidade das contratações públicas, pois na qualidade de responsável pela governança deverá:

- (a) “avaliar, com fundamento em evidências, o ambiente, os cenários, as alternativas, o desempenho e os resultados atuais e os almejados”; (b) “direcionar, priorizar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e de planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas”; e, principalmente, (c) “monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas”.²³

Nota-se, portanto, que o parágrafo único do art. 11 da nova lei de licitações incumbe a responsabilidade pela governança à alta administração, garantindo inclusive o alinhamento das contratações com o planejamento estratégico do órgão. Note-se aqui um evidente diálogo das fontes normativas, tendo em vista que as responsabilidades da alta administração elencadas na Lei n. 14.133/2021 devem ser executadas a partir do elenco mínimo de práticas apontadas pelo art. 47 da Lei n. 14.129/2021.

Decorre de tais dispositivos legais o reconhecimento de responsabilidades macroscópicas e de obrigações específicas destinadas a aprimorar a performance dos órgãos e entidades públicas estimulando a integridade no ambiente de contratação, de modo a “descobrir oportunidades de remover controles desnecessários, que se tornam empecilhos à entrega de resultados”.²⁴

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabelece uma profusão de princípios que devem ser observados na aplicação da lei, entre os quais se destaca a previsão expressa do princípio do planejamento.²⁵

²¹ *Ibidem*.

²² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão: 2622/2015**, Processo: 025.068/2013-0. Órgão/Entendida: Ministério da Fazenda. Interessado: Tribunal de Contas da União. Relator: Augusto Nardes, 21 outubro 2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2622%2520ANOACORDAO%253A2015%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 28 de novembro de 2023.

²³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (Secex) Administração, 2020. p. 17-19.

²⁴ *Ibidem*, p. 15-16.

²⁵ Diz o dispositivo: “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

O planejamento é um dos pontos de partida da contratação, sendo de suma importância, uma vez que é visto como mecanismo de intensificação da eficiência, introduzindo-se no ambiente da governança (art. 18). José dos Santos Carvalho Filho bem assinala acerca do princípio:

Sem dúvida, um dos mais importantes princípios da Administração Pública, e dos quais esta é mais carente, é o princípio do planejamento. O planejamento comporta a necessidade de definir projetos a serem executados, incluindo etapas, cronogramas, modos de fazer etc. Em verdade, planejar é o oposto de improvisar, porque o improvisado quase sempre redundará em fracasso quanto à conquista de metas, ao passo que o planejamento atua de forma prospectiva, com visão sobre o futuro e dentro da maior exatidão possível.²⁶

De acordo com a Lei n. 14.133/2021, é exigido da administração pública o dever de realizar um planejamento adequado em todas as licitações e contratações. Resumidamente, pode-se dizer que o planejamento é um conjunto de atos e procedimentos prévios ao momento em que se efetiva o contrato administrativo. Nessa linha, a governança nas aquisições exige a elaboração de um plano de contratações anual (art. 12, VII), gerado com o propósito de racionalização, de maneira a auxiliar o monitoramento e controle dos riscos permitindo antecipar ações preventivas e até corretivas do planejamento anual das contratações.²⁷ O § 1º do art. 12 dispõe que o plano “deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos”, norma que explicita mais uma intersecção com as ferramentas do governo digital, neste caso, a transparência por meio do uso dos sítios eletrônicos oficiais.

É importante salientar que o plano das contratações anual previsto na nova lei de licitações é um instrumento de gestão que ajuda na otimização dos recursos disponíveis e no aprimoramento dos processos de trabalho, bem como possibilita que a execução do orçamento seja a mais completa possível, tendo função tático-operacional na execução das atividades da administração. Esse plano, embora não deva ter, a princípio, um caráter eminentemente estratégico, precisa manter claro diálogo com os instrumentos de planejamento estratégico, uma vez que é deste que “procura responder a questões básicas, como: por que a organização existe, o que ela faz e como faz”, sendo comumente encartado em “um plano que serve para guiar a ação organizacional por um prazo de três a cinco anos”.²⁸

A Lei n. 14.133/2021 contemplou no art. 18 mais detalhes do planejamento da licitação, indispensável à fase preparatória dos certames, sendo, nos termos da lei, o elemento caracterizador da fase preparatória do processo licitatório, determinando a inserção da contratação no contexto organizacional do plano anual de contratações e das “leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação”.

É exigida da administração pública a elaboração de estudo técnico preliminar (ETP), por intermédio do qual se identifica o problema e idealiza a solução, “de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação” (art. 18, § 1º). O § 1º do art. 18 divide-se em treze incisos, que apontam o que deve estar contido no ETP:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

competitividade, da 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)”. BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, *op. cit.*

26 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Barueri: Atlas, 2022. p. 249.

27 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, *op. cit.*

28 CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. p. 348.

- II - demonstração da previsão da contratac o no plano de contratac es anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administrac o;
- III - requisitos da contratac o;
- IV - estimativas das quantidades para a contratac o, acompanhadas das memórias de cáculo e dos documentos que lhes d o suporte, que considerem interdependências com outras contratac es, de modo a possibilitar economia de escala;
- V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econ mica da escolha do tipo de soluço a contratar;
- VI - estimativa do valor da contratac o, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cáculo e dos documentos que lhe d o suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administrac o optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licita o;
- VII - descri o da soluço como um todo, inclusive das exigências relacionadas   manuten o e   assistência técnica, quando for o caso;
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratac o;
- IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
- X - providências a serem adotadas pela Administrac o previamente   celebra o do contrato, inclusive quanto   capacita o de servidores ou de empregados para fiscaliza o e gestão contratual;
- XI - contratac es correlatas e/ou interdependentes;
- XII - descri o de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;
- XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequa o da contratac o para o atendimento da necessidade a que se destina.²⁹

  imperioso destacar que o estudo técnico preliminar   considerado um documento crucial que consolidar  as informa es da etapa inicial da contratac o pública, sendo essencial ao planejamento das compras públicas, com a finalidade de reduzir o desperdício de recursos com aquisi es desnecessárias. Em outras palavras, "o ETP visa evidenciar os esforços realizados frente ao problema a ser resolvido, com o levantamento das informa es necessárias e avalia o das solu es disponíveis no mercado".³⁰ Assim, verifica-se que o estudo técnico preliminar   uma ferramenta de gestão que possibilita demonstrar a real necessidade da contratac o, analisar a viabilidade técnica de implementá-la e instrui-la, realizar levantamento de riscos ambientais, estabelecer o valor estimado da contratac o e, posteriormente, subsidiar a elabora o do termo de referência.

Entre as inova es da nova lei de licita es, destaca-se também a figura da gestão de riscos, instrumentalizada por cláusula de "matriz de aloca o de riscos", que se traduz em previsão contratual que descreva, com elenco mínimo apontado pelos incisos, os "riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econ mico-financeiro inicial do contrato, em termos de  nus financeiro decorrente de eventos supervenientes   contratac o".³¹ Desse modo, o contrato disporá os riscos a

29 BRASIL. Lei n  14.133, de 1  de abril de 2021, *op. cit.*

30 SANTANA, Jair; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. **Termo de referência:** o impacto da especifica o do objeto e do termo de referência na eficácia das licita es e contratos. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 293.

31 O artigo consigna que: "Art. 6  Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econ mico-financeiro inicial do contrato, em termos de  nus financeiro decorrente de eventos supervenientes   contratac o, contendo, no mínimo, as seguintes informa es: a) listagem de possíveis eventos supervenientes   assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econ mico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prola o de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência; b) no caso de obriga es de resultado, estabelecimento das

serem assumidos “alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados”.³²

De fato, a gestão de riscos desempenha um papel crucial na governança pública e envolve atividades coordenadas para direcionar e controlar a organização no que se refere a riscos e oportunidades.³³ Nesse contexto, o risco é entendido como a possibilidade de um evento afetar negativamente o alcance dos objetivos, reforçando a importância da identificação e controle proativo de ameaças e oportunidades no âmbito da administração pública. Institui-se um “elemento chave da governança”, no que tange às “estruturas, processos, valores corporativos, cultura e comportamento”,³⁴ a definição prévia dos riscos, contribui para a diminuição de incertezas no âmbito da contratação.

É nessa parte que o emprego de ferramentas do governo digital, em especial a interoperabilidade, oferece auxílio de maior relevância, conforme se discute no item a seguir.

4 O PRINCÍPIO DA INTEROPERABILIDADE DE SISTEMAS E OS DIÁLOGOS ENTRE O GOVERNO DIGITAL E A GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES

A aplicação do sistema de governança no ciclo das contratações públicas é, nos termos das escolhas normativas expostas, imprescindível para ampliação da eficiência e obtenção de resultados que atendam efetivamente às necessidades da administração pública, sobretudo porque garante que as decisões e ações relativas à gestão de compras e contratações estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas.

É possível apontar, nesse contexto, ao menos uma manifestação do governo digital que apresenta impacto mais relevante no ambiente das contratações públicas na forma de ferramentas tecnológicas específicas: o Portal Nacional de Compras Públicas, especialmente quando vista a partir do prisma da interoperabilidade.

O PNCP é inovação trazida pelo art. 174 da Lei n. 14.133/2021. Essa ferramenta consiste em um sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. A lei determina o conteúdo mínimo do referido portal, qual seja: (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.

Ainda que a Lei Complementar n. 101/2000 tenha veiculado a obrigação de a administração pública promover a “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público”,³⁵ há nos “Portais da Transparência” uma miríade de informações que pode gerar

frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico; c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia; [...]”. BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, *op. cit.*

32 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, *op. cit.*

33 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de gestão de riscos do TCU: um passo para a eficiência**. 2. ed. Brasília: TCU/Seplan, 2020. p. 49.

34 MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de Araújo. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 149.

35 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, *op. cit.*

sobrecarga na capacidade de compreensão,³⁶ o que acaba por prejudicar a acessibilidade de informações focalizadas em determinado tema.

Nesse ponto, o PNCP tem o potencial de se tornar um poderoso instrumento de governança, especialmente por meio da redução da assimetria informacional no âmbito das contratações públicas: isto é, reduzindo as incertezas nesse campo específico da atuação do Estado. A referida ferramenta tem potencial para oferecer vantagens não só aos agentes de mercado, mas também aos diversos entes públicos participantes, que podem capturar e se aproveitar dos dados e experiências de contratações de outras entidades, observadas as metodologias comparadas cabíveis e a necessidade de pensar a transparência como regra no âmbito da administração pública.³⁷

Essa realidade e a evidente discrepância entre as capacidades administrativas das entidades integrantes da federação brasileira tornam ainda mais relevante o fato de o Decreto n. 10.764, de 9 de agosto de 2021, responsável por instituir o Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, ter previsto o formato de dados abertos, observado o disposto na Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011;³⁸ e o uso de linguagem simples e de tecnologia, para otimização de processos, e os demais princípios e diretrizes da Lei do Governo Digital. A medida, tendente a promover maior acessibilidade às ferramentas, tem potencial para transformar o uso do PCNP em prática virtuosa difundida pela administração nacional.

Nessa situação, é fundamental apontar que o princípio da interoperabilidade de sistemas, expressamente reconhecido no art. 3º, inciso XIV, da Lei n. 14.129/2021, é elemento central para o sucesso do PNCP. A interoperabilidade deve ser vista, nesse contexto, como ferramenta estratégica de governança, pois permite que “sistemas e organizações [trabalhem] em conjunto (interoperar) de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais interajam para trocar informações de maneira eficaz e eficiente”.³⁹ Na interoperabilidade reside, portanto, um passo significativo para os ganhos de eficiência pretendidos pela estrutura de governança previstas em ambas as leis, sendo este, na prática do desenvolvimento de *softwares*, um gargalo importante para o sucesso de diversos projetos relacionados ao exercício das funções públicas.

Mais ainda, garantindo a interoperabilidade maior higidez e velocidade na troca de informações, a aplicação desse princípio materializa a diretriz de “estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e de controle interno com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos”.⁴⁰ Essa materialização decorre do fato de que a interoperabilidade, a um só tempo, posta-se como ferramenta para viabilização de dois mecanismos de governança: é solução para a melhoria do desempenho organizacional e claro “instrumento de promoção do processo decisório fundamentado em evidências”.⁴¹

Se, de um lado, a escolha de um conjunto de práticas de gestão orientadas pela governança fomenta padrões de comportamento mais elevados para a conduta dos agentes públicos, com o objetivo de aprimorar os níveis de controle interno e gestão de risco;⁴² de outro, a interoperabilidade possibilita maior higidez e velocidade na troca de informações, reduzindo a intervenção humana onde esta é

36 FORTE, Tiago. **Criando um segundo cérebro**. Trad. Ângelo Lessa. Rio de Janeiro: Sextante, 2023. p. 23.

37 Sobre o tema da proteção de dados e transparência no âmbito do PCPC: ZILLIOTTO, Mirela Miró; SANTOS, Fábio de Sousa. O dever de transparência e a proteção de dados pessoais pela Administração pública brasileira. **International Journal of Digital Law**, Belo Horizonte, ano 4, n. 2, p. 75-95, maio/ago. 2023. DOI 10.47975/digital.law.vol.4.n.2.zilliotto.

38 Tal exigência reproduz o texto normativo do artigo 174, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

39 BRASIL. Governo Federal. **Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico**: ePING. 2017. Disponível em: <<http://eping.governoeletronico.gov.br/>>. Acesso em 10 nov. 2022.

40 BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, *op. cit.*

41 BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, *op. cit.*, art. 47, parágrafo único, incisos II e III.

42 BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, *op. cit.*

indutora de falhas, gargalos e riscos, o que evidencia a atualidade da Lei do Governo Digital brasileiro em apontar, de maneira integrada, tais práticas com a da governança pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança nas contratações públicas, no ambiente contemporâneo, deve abarcar uma visão baseada na gestão de riscos em contratações. É preciso, nos termos da legislação nacional brasileira, gerenciar riscos que possam afetar o alcance dos desígnios definidos pela organização para cada contratação, devendo prever a identificação, análise, avaliação e tratamento dos riscos identificados.

Embora a ideia valha tanto para as contratações quanto para os processos de trabalhos desenvolvidos em todas as fases do macroprocesso,⁴³ deve-se ter especial atenção ao emprego de ferramentas digitais e às obrigações específicas decorrentes das interações com a faceta digital do governo.

Constatou-se ao longo deste artigo que a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos deu maior destaque à governança nas contratações, tendo em vista a sua natureza essencial no alcance dos melhores resultados organizacionais, permitindo à sociedade conhecer, fiscalizar e reivindicar, de modo que o agente público se obrigue a realizar as práticas de governança de acordo com as necessidades e os interesses públicos.

A governança nas contratações públicas compreende o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle, colocados em prática pela administração, por intermédio do envolvimento da alta administração nas decisões (art. 11, parágrafo único), do planejamento anual de contratações (art. 174, §2º, I), da realização de estudos técnicos preliminares para definição da melhor solução a ser contratada (art. 18, §1º), da gestão de riscos por meio de matrizes específicas (arts. 22 e 103), com o objetivo de identificar vulnerabilidades e induzir melhorias na gestão das contratações públicas.

Na ambiência do governo digital, as questões relacionadas à contratação ganham dimensões próprias, intimamente ligadas às características atreladas a essa realidade. A alta disponibilidade de informações e a celeridade com que se vê a transformação do mundo digital aparecem para a administração pública como possíveis manifestações ligadas à eficiência e à redução de custos da operação da máquina pública.

A interação das diretrizes de governança das contratações públicas trazidas pela nova lei de licitações, com os instrumentos, princípios e diretrizes elencados na Lei do Governo Digital, com suas diversas consequências e conceitos correlacionados, produz um ambiente fértil para o incremento da eficiência e transparência das contratações públicas, com potenciais efeitos benéficos para a redução dos custos de transação pela redução da assimetria informacional entre o mercado e a administração pública.

Nesse cenário, a interoperabilidade aponta como princípio que tem potencial para induzir grandes mudanças na dinâmica das relações econômicas trabalhadas nesse ambiente, por meio do aumento da disponibilidade.

Assim, é evidente a importância da governança no ciclo das contratações públicas, sendo essencial para obtenção de resultados que atendam efetivamente às necessidades da administração pública. Logo, a governança deve ser um cenário a ser almejado pelo gestor público, especialmente na área de contratações no âmbito de um governo que optou – como não poderia ser diferente – em se tornar digital.

43 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**, *op. cit.*, p. 242.

- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Barueri: Atlas, 2022.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- FORTE, Tiago. **Criando um segundo cérebro**. Trad. Ângelo Lessa. Rio de Janeiro: Sextante, 2023.
- GONÇALVES, Alcindo. "Governança global". In: GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. **Governança global e regimes internacionais**. São Paulo: Almedina, 2011.
- JAMIESON, Dale. **Ética e meio ambiente: uma introdução**. Trad. André Luiz de Alvarenga. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2010.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.
- KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, maio/jun. 2006.
- LEFF, Enrique. **Discursos sustentáveis**. Trad. Silvana Cobbuci. São Paulo: Cortez, 2010.
- MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **APGS**, Viçosa, v. 2, n. 1, 2010, p.117. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v2i1.21>. Acesso em: 12 de dezembro de 2023.
- MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de Araújo. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- NARDES, J.; ALTOUNIAN, C.; VIEIRA, L. **Governança pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- PALUDO, A.; OLIVEIRA, A. **Governança organizacional pública e planejamento estratégico: para órgãos e entidades públicas**. Indaiatuba, SP: Foco, 2021.
- PETERS, Brainard Guy. O que é governança? **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 127, p. 28-33, maio/ago. 2013.
- ROVER, Aires José; GALINDO, Fernando. **O governo eletrônico e suas múltiplas facetas**. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010.
- SANTANA, Jair; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. **Termo de referência: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 519-550, out./dez. 2019.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT; SECRETARIAT. **E-commerce and development report**. New York; Geneva: UN, 2004.