



TRANSPARÊNCIA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE BRASIL E PORTUGAL

TRANSPARENCY IN PUBLIC PROCUREMENT: A COMPARATIVE STUDY BETWEEN BRAZIL AND PORTUGAL

Leila Milani

Mestranda do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública - PROFIAP da UTFPR. Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Paraná. Assistente em administração da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. E-mail: leilamilani@utfpr.edu.br
ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-0953-370X>

Abel Dionizio Azeredo

Doutor e Mestre pelo Instituto de Física Teórica (IFT) da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Especialista pela Escola de Magistratura do Paraná - EMAP. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). Graduado em Física pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor do Departamento Acadêmico de Física da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR, Câmpus de Ponta Grossa. Diretor Geral do Campus Ponta Grossa da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Advogado. E-mail: aazeredo@utfpr.edu.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9456-8315>

Dario Eduardo Amaral Dergint

Doutor em Economia pela Université de Technologie de Compiègne (UTC), França. Mestre com o Diploma de Estudos Aprofundados (DEA) em Transferência de Tecnologia pelo departamento Tecnologia, Ciência e Homem pela UTC, França. Mestre em Informática Industrial nas áreas de Telemática e Automação Industrial pela UTFPR (CEFETPR). Especialista em Informática Industrial pela PUC-PR. Engenheiro em Eletrônica e Telecomunicação pela UTFPR. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Professor do Programa de Pós-graduação em Tecnologia (PPGTE) da UTFPR. Professor do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP). E-mail: dergint@utfpr.edu.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5914-3474>

Como citar: MILANI, Leila; AZEREDO, Abel Dionizio; DERGINT, Dario Eduardo Amaral. Transparência nas contratações públicas: um estudo comparativo entre Brasil e Portugal. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 20, n. 3, p. 157-169, dez. 2025. DOI: 10.5433/1980-511X.2025.v20.n3.50940. ISSN: 1980-511X.

Recebido em: 01/07/2024

Aceito em: 16/08/2025

Resumo: A transparência nas contratações públicas é indispensável para garantir a eficiência administrativa e prevenir a corrupção. Este estudo compara as práticas de transparência nas contratações públicas entre Brasil e Portugal, explorando legislações e mecanismos utilizados. A motivação principal é oferecer subsídios ao aprimoramento da transparência nas contratações públicas e às práticas do Governo Aberto. A abordagem de investigação é qualitativa, com metodologia comparativa de estudo de caso e uma perspectiva dialógica de análise. No Brasil, a Lei nº 14.133/2021 e o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), e em Portugal, o Código dos Contratos Públicos (CCP) e o portal BASE, são destacados como os principais mecanismos de transparência. Apesar dos níveis já alcançados de transparência em ambos os países, ainda há margens para melhorias. Avanços na promoção da transparência nas contratações públicas com meios eletrônicos e centralização das informações em portais específicos são comuns em ambos os países. No entanto, persistem desafios, notadamente para Portugal, na necessidade de harmonização normativa. O compromisso de ambos os países com o projeto Open Government Partnership (OGP) reforça a importância da transparência e do Governo Aberto, essenciais para fortalecer a administração pública e combater a corrupção.

Palavras-chave: contratações públicas; transparência; lei nº 14.133/2021; código dos contratos públicos; governo aberto.

Abstract: Transparency in public procurement is essential to guarantee administrative efficiency and prevent corruption. This study compares transparency practices in public procurement between Brazil and Portugal, exploring legislation and mechanisms used. The main motivation is to offer subsidies to improve transparency in public contracts and Open Government practices. The research approach is qualitative, with comparative case study methodology and a dialogic perspective of analysis. In Brazil, Law No. 14,133/2021 and the National Public Procurement Portal (PNCP), and in Portugal, the Public Contracts Code (CCP) and the BASE portal, are highlighted as the main transparency mechanisms. Despite the levels of transparency already achieved in both countries, there is still room for improvement. Advances in promoting transparency in public contracts using electronic means and centralizing information on specific portals are common in both countries. However, challenges persist, notably for Portugal, in the need for regulatory harmonization. The commitment of both countries to the Open Government Partnership (OGP) project reinforces the importance of transparency and Open Government, essential for strengthening public administration and combating corruption.

Keywords: public procurement; transparency; law nº 14.133/2021; public contracts code; open government.

INTRODUÇÃO

Atendendo aos novos modelos de Administração Pública (AP) aberta e participativa, com o emprego de meios eletrônicos, a transparência emerge como um componente obrigatório para a execução das atividades administrativas. Este estudo traça comparações entre as realidades de Brasil e Portugal no que se refere à transparência nas contratações públicas.

Historicamente, o direito comparado tem permitido a adoção de preceitos consagrados em várias nações, especialmente no direito administrativo e, consequentemente, na AP. Princípios universais têm sido sistematizados e integrados nas legislações nacionais de diversos países, criando uma conexão jurídica entre as nações e assegurando que suas administrações se subordinem ao Estado de Direito, em oposição ao Estado de força (Mattos, 1998, p.203).

Ambos os países comparados possuem normativas gerais que disciplinam as contratações públicas. No caso do Brasil, a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a) estabelece as normas gerais para as licitações e contratos da AP direta, autarquias, fundações da União e dos entes federados. Em Portugal, o Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008 (Portugal, 2008), estabelece a disciplina aplicável para a contratação pública e as condições gerais, normas e princípios básicos referentes ao contrato administrativo.

Com o intuito de trazer subsídios para o aprimoramento da utilização da transparência nas contratações públicas, o presente estudo se propõe a analisar as realidades e mecanismos existentes, para a referida área, nos países comparados. A transparência é estudada como condição essencial para a realização das práticas de Governo Aberto nas contratações públicas, e, notadamente, para a inibição da corrupção.

A abordagem da investigação é qualitativa, utilizando a metodologia comparativa de estudo de caso envolvendo Brasil e Portugal, com foco na transparência na AP em geral e especificamente nas contratações públicas. Os comparativos utilizam uma perspectiva dialógica entre as instituições jurídicas vigentes nos dois países, seus fatores determinantes e disposições legais, incluindo decisões da fase interna dessas contratações. Essa análise multidimensional busca entender como essas variáveis são interpretadas e operam em contextos variados, identificando práticas que produzem melhores resultados e que podem ser adaptadas e implementadas em outras jurisdições.

Para o levantamento de dados, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, incluindo artigos e dissertações de mestrado relevantes para o tema da pesquisa. A pesquisa documental consistiu na coleta das legislações e normas pertinentes do Brasil e de Portugal. As informações coletadas foram analisadas para a produção dos resultados e conclusão deste estudo.

O estudo organiza-se em três seções. A primeira aborda o conceito de transparência proativa e sua relação com o Governo Aberto, examinando iniciativas adotadas por Brasil e Portugal com o objetivo de promover essa transparência nas contratações públicas. A segunda apresenta uma análise comparativa das convergências e divergências nas decisões da fase interna das contratações públicas, avaliando seus impactos sobre o uso de meios eletrônicos e a efetividade da transparência no Brasil e em Portugal. A terceira seção dedica-se à discussão dos resultados, destacando que, embora ambos os países tenham apresentado avanços recentes na transparência das contratações públicas, nesse aspecto, o Brasil se sobressai pela centralização e digitalização dos processos, enquanto Portugal enfrenta desafios na implementação uniforme de políticas de modernização.

1 A TRANSPARÊNCIA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL E EM PORTUGAL

A transparência, enquanto mecanismo de acesso público à informação, geralmente se divide em duas categorias: proativa e orientada pela demanda, conforme aponta Fox (2007, p. 666, 668). A divulgação proativa envolve informações que o governo disponibiliza voluntariamente sobre suas atividades e desempenho,

enquanto o acesso orientado pela demanda se refere ao compromisso institucional de responder a solicitações específicas dos cidadãos por informações ou documentos que não estariam disponíveis de outra forma. Fox observa que a transparência pode limitar abusos de poder e atuar como uma ferramenta de combate à corrupção em ambientes com falhas sistemáticas, exercendo-se por meio da divulgação de dados agregados e relevantes para esses contextos.

Segundo Klitgaard (2006, p. 300-302), a corrupção sistemática ocorre quando a politização prejudica os controles externos, resultando na criminalização das instituições do Estado a nível global. Ao associar isso às contratações públicas, Klitgaard exemplifica que processos concorrenenciais baseados em critérios técnicos para julgar propostas e empresas, aliados ao abandono de práticas de uso privado de informações por parte dos governos e classes políticas, com transparência portanto, constituem medidas eficazes de combate à corrupção.

Fung (2013, p. 187-189) destaca que uma boa prática para exercer a transparência reside no Governo Aberto, onde as informações sobre atividades governamentais, relevantes para a sociedade, são disponibilizadas proativamente e digitalizadas. Essas informações, geralmente agrupadas por características similares, são apresentadas em conjuntos de dados de mesma natureza, num ambiente único.

Ambos os países comparados, Brasil e Portugal, integram o projeto Open Government Partnership – OGP (OGP, 2024), em português Parceria para Governo Aberto, uma iniciativa multilateral lançada em 2011, cujo objetivo é garantir compromissos concretos dos governos na promoção da transparência, fomentar a participação pública, combater a corrupção e utilizar novas tecnologias para fortalecer a democracia participativa. Os planos de ação dos países membros, voltados para a consecução de suas metas estabelecidas, estão disponíveis no endereço eletrônico do OGP (OGP, 2024).

Brasil e Portugal possuem seus respectivos planos no OGP para o período de 2024-2027, com temas que impactam nas contratações públicas. O plano Brasileiro destaca a necessidade de avançar no combate à corrupção, tendo sido criado, em 2023, o Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção (CTICC), sob a competência da Controladoria Geral da União (CGU) (Brasil, [2024b]), para tratar de temas pertinentes. E retrata melhorias alcançadas na transparência dos gastos públicos por meio das disponibilizações realizadas no Portal Gov.br (Brasil, [2024e]) e no Portal da Transparência (Brasil, [2024c]).

No caso do plano Português, e para a mesma abrangência delimitada, a modernização e simplificação da AP está a cargo da Agência de Modernização Administrativa (AMA) (Portugal, [2024^a]), vinculada ao Secretário de Estado da Digitalização e Modernização Administrativa. A AMA tem promovido ações em prol do Governo Aberto, criou a Rede Nacional de Administração Aberta (RNAA) e, no período de vigência do plano, 2024-2027, trabalhará no desenvolvimento do Portal Mais Transparência e na avaliação da implementação da Lei de Acesso a Documentos Administrativos (LADA), medidas voltadas para a prevenção da corrupção, conforme declarado no próprio plano, devido à implantação ainda não uniforme de políticas públicas nesse âmbito.

Em termos de medidas de transparência já adotadas nas contratações públicas, ambos os países possuem portais eletrônicos centralizados para divulgações legais pertinentes. Em seus artigos 127º e 465º, o CCP (Portugal, 2008) determina que as informações referentes aos contratos públicos sejam informadas no portal BASE, regulamentado pela Portaria nº 318-B/2023, de 25 de outubro (Portugal, 2023). No Brasil, a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a) exige a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) (Brasil, [2024i]).

A Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a) ampliou significativamente a utilização de meios eletrônicos na gestão das contratações públicas Brasileiras, em relação à lei anterior, a Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993). Esta legislação estabeleceu o PNCP (Brasil, [2024i]), que serve como plataforma centralizada e obrigatória para a divulgação de informações de toda a AP federal e demais órgãos e entidades subordinados à lei. Integrado ao Portal Gov.br (Brasil, [2024e]), o PNCP disponibiliza acesso completo aos Planos Anuais de Contratações, Editais de

Llicitação, Contratações Diretas, Atas de Registro de Preços e Contratos, com funcionalidades adicionais previstas para implantação gradual (Brasil, [2024i]).

Cardoso (2021, p.33) destaca que, a partir de 2008, o CCP (Portugal, 2008) direcionou a utilização de meios eletrônicos nos processos de contratação pública em Portugal, mudando o paradigma anterior de falta de transparência e problemas de celeridade. O portal BASE, criado em 2009 (Portugal, [2024c]), foi desenvolvido para operacionalizar os contratos públicos, recebendo constantes atualizações e novas funcionalidades.

Essa trajetória de incorporação de recursos eletrônicos nos processos de contratações públicas é similar ao ocorrido no Brasil. A primeira iniciativa Brasileira de divulgação centralizada de avisos e editais de licitação, bem como dos contratos decorrentes, ocorreu em 1997 com a criação do Portal Comprasnet do Governo Federal, atualmente conhecido como Portal de Compras do Governo Federal (Brasil, [2024h]). Em 2005, a regulamentação do Decreto nº 5.450/2005 (Brasil, 2005) marcou o início da utilização da modalidade eletrônica de licitação, o Pregão Eletrônico, no âmbito da AP federal.

A importância da transparência nas contratações públicas em Portugal é sublinhada por Cardoso (2021, p. 42) devido ao significativo montante financeiro envolvido, o que a torna vulnerável à corrupção, com possíveis repercussões econômicas e sociais. Cardoso argumenta acerca da ampliação da transparência e estendida à todas as fases da contratação por meio de mecanismos de acompanhamento público. E prossegue descrevendo que, apesar dos avanços recentes, como a tramitação eletrônica dos contratos e a possibilidade de consulta pública através do portal, ainda há lacunas, pois procedimentos como ajustes diretos simplificados permanecem fora do alcance da consulta pública.

Neste aspecto, o Brasil destaca-se por envolver um número maior de divulgações e realizar suas contratações por meio eletrônico. A Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a) introduziu a Concorrência Eletrônica e as Dispensas de Licitação Eletrônica, equivalente ao ajuste direto em função do valor. O PNCP oferece um painel para consulta aberta dos dados estruturados de todas as contratações públicas, permitindo maior controle social.

Sousa (2020, p. 387) e Ribas (2020, p. 55) descrevem que, em Portugal, a transparência não é considerada um princípio geral da atividade administrativa, pois não está expressamente mencionada no Código do Procedimento Administrativo (CPA) (Portugal, 2015). Contudo, o princípio da transparência está presente no CCP (Portugal, 2008), em conformidade com as Diretivas da União Europeia. Alves (2021, p. 8-9) explica que o artigo 268º da Constituição da República Portuguesa (Portugal, 1976) garante o acesso dos cidadãos às informações da AP, caracterizando a transparência.

No Brasil, ocorre situação semelhante a Portugal, pois a transparência não está expressamente mencionada na Constituição Federal (Brasil, 1988), mas implicitamente nos dispositivos sobre publicidade dos atos administrativos e prestação de contas. A Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a) menciona a transparência como um princípio no artigo 5º.

Alves (2021, p. 8-9) menciona que o CPA (Portugal, 2015) no artigo 14º aborda os princípios da AP eletrônica e determina que as atividades administrativas devem ser transparentes, e que o artigo 201º do CPA estabelece que os procedimentos pré-contratuais devem seguir os princípios da transparência, igualdade e concorrência. Em contraste, vemos que a legislação Brasileira concentra na lei geral de licitações e contratos as regras de abrangência ampla para os processos de contratações públicas, referindo-se aos processos eletrônicos apenas como AP, e não AP eletrônica.

Azevedo e Carneiro (2020) abordam a transparência com foco na disponibilização das especificações técnicas aos interessados nos contratos públicos, permitindo a compreensão integral do procedimento e a verificação do atendimento aos critérios estabelecidos. Eles argumentam que a transparência trazida pelo CCP (Portugal, 2008) previne conflitos de interesse e violações da imparcialidade,

vinculando-se ao dever de fundamentação das decisões tomadas durante a formação dos contratos. Além disso, a transparência relaciona-se com a publicidade, proporcionando acesso às decisões tanto para os participantes do procedimento quanto para o público em geral.

Cardoso (2021, p. 52) argumenta que o cenário aponta favoravelmente para a governança com a participação cidadã em Portugal, mediante o amadurecimento da transparência que deve acontecer com a disponibilização dos dados de todos os contratos públicos, favorecendo o controle social. Esse controle social complementa o controle interno, exercido pelo Sistema de Controle Interno da Administração Financeira do Estado (SCI), estabelecido pelo Decreto-Lei nº 166/1998, e o controle externo, exercido pelo Tribunal de Contas (Portugal, 1998).

No Brasil, as funções de controle interno são exercidas pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), vinculada à CGU, responsável pelo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (Brasil, [2024d]), conforme o artigo 74 da Constituição Federal (Brasil, 1988). O controle externo é exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (Brasil, [2024k]), que auxilia o Congresso Nacional no controle sobre a AP federal.

A maneira atual que a AP dispõe para realizar seus procedimentos de contratação de maneira transparente, é com a utilização de meios eletrônicos, que propiciam eficiência, inibem práticas de corrupção, e então geram maior satisfação nos cidadãos, conforme argumenta Ribas (2020, p. 58).

2 IMPACTOS DAS DECISÕES DA FASE INTERNA NA TRANSPARÊNCIA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL E EM PORTUGAL

Em Portugal, qualquer decisão para realizar uma contratação pública deve ser fundamentada na realização do interesse público, conforme apontado por Cardoso (2021, p. 16), ao mesmo tempo em que a autoridade competente deve autorizar a realização da despesa correspondente. Azevedo e Carneiro (2020) descrevem essa fase como preparatória e precursora da contratação pública. No Brasil, a realização das despesas é inicialmente prevista no Plano de Contratações Anual (PCA) (Brasil, 2022) para o exercício seguinte, com as respectivas fundamentações de atendimento ao interesse público, e dependem de orçamento e aprovação pela autoridade competente no exercício corrente.

Alves (2021, p. 18, 28, 31, 65) pondera que a fundamentação da contratação não é explicitamente tratada no CCP (Portugal, 2008), referindo-se ao nº 1 do artigo 36, que trata da necessidade da contratação. No entanto, ele aponta que, da maneira como está descrito, há uma ligação direta com a decisão de contratar, o que pode gerar a ausência de uma fundamentação essencial para a boa AP. Essa fundamentação deveria explicitar que a decisão de contratar é mais viável do que a utilização de meios próprios para atender à necessidade pública, além de incluir um diagnóstico do mercado e subsídios para a tomada de decisões quanto ao processo administrativo. Alves descreve que, em seu estudo identificou a ocorrência em ajustes diretos e concursos públicos, de justificação limitada à declaração de ausência de recursos próprios, ou seja, a entidade adjudicante declara que não possui estrutura física ou de mão-de-obra para aquele objeto ou execução, mas não apresenta a fundamentação legal necessária.

A Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a), no artigo 6º, inciso XXIII, letra b, trata da fundamentação da contratação, remetendo sua elaboração ao Estudo Técnico Preliminar (ETP), que descreve tecnicamente a necessidade da contratação e os estudos sobre a solução mais adequada. Este documento, elaborado pela área demandante, deve ser aprovado pela autoridade competente e disponibilizado na íntegra como anexo do edital da licitação no PNCP ([2024i]).

Os critérios para a definição do tipo de procedimento a ser adotado estão descritos nos artigos 17º a 33º do CCP (Portugal, 2008) e referem-se ao valor do contrato, critérios materiais e outras regras de escolha do procedimento. Especificamente sobre o valor do contrato, Alves (2021) aponta que essa é a regra geral para ajustes diretos, consultas prévias, concursos públicos e concursos limitados por prévia qualificação, com valores limites estabelecidos para cada tipo de

procedimento. A Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a) determina o Pregão como modalidade obrigatória para aquisições de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado, enquanto outras modalidades são determinadas pela natureza do objeto, como a concorrência para contratação de obras e serviços de engenharia, sem limite de valor estimado.

Em termos de valores limites, a comparação possível entre os dois países reside no fato de que, no Brasil, esse valor é determinado para as contratações diretas, na modalidade dispensa de licitação, conforme artigo 75, incisos I e II da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a). Quando atingido esse valor, a realização de licitação se torna obrigatória. Em Portugal, o ajuste direto simplificado, previsto no artigo 128º do CCP (Portugal, 2008), com valor limite estipulado, é semelhante à dispensa de licitação Brasileira por valor, e determina que apenas uma proposta é necessária, sem a obrigatoriedade de tramitação eletrônica no portal BASE (Portugal, [2024c]). Contudo, no Brasil, as dispensas de licitação por valor são realizadas por meio eletrônico, com modelos de documentos elaborados pela Advocacia Geral da União (AGU) (Brasil, [2024a]).

Alves (2021, p. 43) destaca que a não obrigatoriedade da publicação dos ajustes diretos no portal BASE (Portugal, [2024c]) contribui negativamente para as estatísticas do número total de contratações e da despesa pública em Portugal, inibindo a transparência. Alves (2021, p. 16-17) cita o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Processo 011/11, de 21/06/2011 (Portugal, 2011), que estabelece a prevalência da escolha em favor do procedimento de concurso público para as contratações públicas portuguesas, em detrimento das demais formas. O Acórdão declara que o ajuste direto deve ser adotado somente quando os demais procedimentos forem inviáveis.

Em Portugal, o concurso público é descrito como um procedimento concorrencial publicizado no Diário da República e no Jornal Oficial da União Europeia, dependendo dos valores estimados. Este procedimento pode incluir uma sessão de lances públicos no formato de leilão eletrônico, conforme o artigo 140º do CCP (Portugal, 2008). Este mecanismo guarda semelhanças com o Pregão eletrônico do Brasil, que é executado no Portal de Compras do Governo Federal (Brasil, [2024h]).

A fase preparatória da contratação pública Brasileira, denominada planejamento da contratação pública, é regulamentada pelo artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a). Inclui o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência (TR), e o Mapa de Riscos. Para completar a fase interna da licitação, o edital e a minuta do futuro contrato são elaborados conforme os modelos de documentos disponibilizados pela AGU (Brasil, [2024a]). As demandas são formalmente avaliadas pela autoridade competente em termos de interesse público, envolvendo a autorização prévia para futuras despesas, exceto em situações de registro de preços para contratações eventuais.

Nas contratações portuguesas, as peças do procedimento (anexos do edital), que são elaboradas na fase da pré-contratação, contêm as condições para a execução do objeto, sendo o documento chamado de caderno de encargos o mais abrangente em informações, e está especificado nos artigos 42º a 46º do CCP (Portugal, 2008), nele são descritas, por exemplo, as futuras cláusulas do contrato com a descrição suficiente do objeto para possibilitar a apresentação de propostas aceitáveis. O portal BASE (Portugal, [2024d]) disponibiliza modelos de documentos que constituem a pré-contratação pública, e que dizem respeito ao Programa de Procedimento de Concurso Público (edital de licitação) e Cadernos de Encargo (ETP e TR), e referencial teórico sobre todos os tipos de procedimentos (modalidades Brasileiras).

Assim como no Brasil, artigo 61 § 1º da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a), em Portugal, artigo 47º do CCP (Portugal, 2008), o preço estimado na fase de preparação da contratação, ou preço base, é o valor máximo que a AP está disposta a pagar pelo objeto, incluindo todas as parcelas necessárias à completa execução, e deve ser auferido conforme a realidade do mercado. As regras para a definição desse valor, no caso do CCP (Portugal, 2008) são descritas como a

consulta direta ao mercado e a procedimentos anteriores, art 47º nº 3, e no Brasil são determinadas atualmente pela IN SEGES/ME nº 65/2021 (Brasil, [2021d]), com priorização para consulta no Painel de Preços do Governo Federal (Brasil, [2024g]) ou em outros órgãos ou entidades da AP, e na impossibilidade, pesquisa direta com pelo menos três fornecedores, e na base nacional de notas fiscais eletrônicas, essa última ainda não em funcionamento.

Em ambos os países, com a divulgação pública nos respectivos portais eletrônicos, do procedimento de contrato público em Portugal (Azevedo; Carneiro, 2020, p.17), e do Edital de Licitação no Brasil, artigo 164 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a), se abre a possibilidade para impugnação do ato administrativo, e posteriormente, a depender da modalidade ou do procedimento utilizado, a realização da fase externa da contratação pública.

Uma particularidade é que o portal BASE (Portugal, [2024c]) não operacionaliza diretamente os contratos públicos, isso é realizado em plataformas eletrônicas geridas por empresas privadas. As plataformas são licenciadas conforme regras estabelecidas pelo Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção (IMPIC) (Portugal, [2024b]), e as entidades adjudicantes, equivalente aos órgãos e entidades Brasileiras, fazem a adesão dentre as plataformas disponíveis. No Brasil, o Portal Gov.br (Brasil, [2024e]), em relação às contratações públicas, concentra desde os registros do PCA (Brasil, 2022), passando pelo repositório de modelos de documentos da fase interna, e realização da sessão pública das licitações, e possui como provedor de soluções tecnológicas uma empresa pública, o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) (Brasil, [2024f]). E o PNCP possui módulo de pesquisa e visualização das contratações públicas (Brasil, [2024j]).

Azevedo e Carneiro (2020, p. 26) criticam o portal BASE pelo seu foco em contratos individuais, dificultando a visualização das relações entre entidades e a identificação de práticas como o particionamento de despesas. Sugerem a adoção de um modelo de dados orientado a grafos para melhorar a visualização e detecção de relações suspeitas entre contratos.

Conforme descrito por Lopes e Romão (2021, p. 273), os dados do IMPIC mostram que as contratações públicas eletrônicas em Portugal representaram, em média, 60% do valor total contratado entre 2010 e 2019. No entanto, o número de ajustes diretos superou os procedimentos concorrenceis durante esse período, apesar de uma tendência de crescimento dos procedimentos concorrenceis a partir de 2011. No caso das contratações públicas Brasileiras, as informações disponíveis referem-se ao ano de 2020, e mostram que nesse ano o valor total contratado pela modalidade Pregão representou 34,58% do valor total contratado (Brasil, [2024c]).

Enquanto as contratações públicas informadas no portal BASE (Portugal, [2024c]) são consideradas eletrônicas em Portugal, no Brasil, essa designação é usada apenas para processos concorrenceis com sessão pública no Portal de Compras do Governo Federal (Brasil, [2024h]). Motivo pelo qual, nesse quesito, a comparação entre os países fica prejudicada, contudo, ressalta a necessidade de considerar as definições específicas de cada país ao analisar dados sobre o uso de meios eletrônicos.

Sousa (2020, p. 392-393) argumenta que a AP no que concerne às contratações públicas é fortalecida quando propicia a transparência das informações e resultados de suas atividades em portais eletrônicos de livre acesso, pois está proativamente atenuando comportamentos marcados pela parcialidade, dentre outros benefícios advindos.

3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A transparência nas contratações públicas é um tema fundamental e amplamente debatido tanto no Brasil quanto em Portugal. Este estudo comparativo revelou que ambos os países possuem legislações e práticas que buscam aumentar a transparência nas contratações públicas, porém, com algumas diferenças marcantes e desafios específicos.

Fox (2007) descreve a transparência como dividida em duas categorias: proativa e orientada pela demanda. No contexto das contratações públicas, a transparência proativa é visível na forma como os governos disponibilizam voluntariamente informações detalhadas sobre seus processos de contratação, enquanto a transparência orientada pela demanda se refere à capacidade dos cidadãos de solicitar informações adicionais. Esta distinção é essencial para entender as práticas nos dois países. O Brasil, com a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e iniciativas como o Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção (CTICC), exemplifica um compromisso significativo com a transparência proativa. Por outro lado, Portugal, apesar de ter portais como o BASE e a Lei de Acesso a Documentos Administrativos (LADA), ainda enfrenta desafios na implementação uniforme destas políticas, conforme destacado por Alves (2021).

A análise das legislações revela que o Brasil, com a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a), avançou consideravelmente ao centralizar e digitalizar os processos de contratação pública. Esta lei não só exige a divulgação de informações no PNCP, mas também introduz a Concorrência Eletrônica e a Dispensa de Licitação Eletrônica, ampliando a transparência e o controle social, conforme argumenta Ribas (2020). Portugal, por sua vez, possui o Código dos Contratos Públicos (CCP) que, apesar de ser abrangente, ainda apresenta lacunas na transparência, especialmente nos ajustes diretos que nem sempre são publicizados, como mencionado por Alves (2021).

A modernização e a digitalização das contratações públicas são destacadas como boas práticas em ambos os países. Fung (2013) destaca que através do Governo Aberto é possível a promoção de boas práticas na concretização da transparência pública para a sociedade. O argumento de Klitgaard (2006) é que os processos concorrenenciais de contratação pública, bem como a transparência nas informações pertinentes, corroboram para o combate à corrupção.

De fato, a transparência e o uso de tecnologias modernas podem limitar abusos de poder e reduzir a corrupção. No Brasil, a integração do PNCP com o Portal Gov.br exemplifica essa abordagem, enquanto Portugal, através da Agência de Modernização Administrativa (AMA) e a criação do Portal Mais Transparência, está caminhando na mesma direção, embora com desafios na uniformidade de implementação.

Um aspecto crítico é a fundamentação das decisões na fase interna das contratações. Alves (2021) destaca que, em Portugal, a fundamentação nem sempre é explicitamente tratada, o que pode comprometer a transparência e a eficiência das contratações. No Brasil, a Lei nº 14.133/2021 aborda esse problema através do Estudo Técnico Preliminar (ETP), que detalha a necessidade e a viabilidade das contratações. Este estudo se preocupou em mostrar a essencialidade de garantir que as decisões sejam bem fundamentadas e alinhadas ao interesse público.

A participação cidadã e o controle social são elementos cruciais para a transparência. Cardoso (2021) argumenta que a disponibilização dos dados de todos os contratos públicos favorece o controle social e complementa os mecanismos de controle interno e externo. No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU) desempenham papéis essenciais nesse controle, enquanto em Portugal, o Tribunal de Contas e o Sistema de Controle Interno da Administração Financeira do Estado (SCI) são responsáveis por essas funções.

Por fim, a comparação entre os dois países destaca a importância de contextos específicos e adaptações legais e tecnológicas para melhorar a transparência. Azevedo e Carneiro (2020) sugerem melhorias no modelo de dados do portal BASE, adotando um enfoque orientado a grafos para melhor visualização e detecção de relações suspeitas entre contratos. Esta sugestão pode ser relevante também para o Brasil, onde a centralização e a digitalização já são avançadas, mas sempre há espaço para aprimoramentos na transparência e no controle social.

CONCLUSÃO

Da comparação entre as contratações públicas em Portugal e no Brasil, foi possível detectar que, em Portugal, a adaptação às Diretivas da União Europeia traz uma necessidade de uniformização e transparência, evidenciada pelo Código dos Contratos Públicos (CCP) (Portugal, 2008). No Brasil, a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a) trouxe significativas inovações com o direcionamento para a utilização mais intensa de meios eletrônicos nos processos de contratação pública. Ambos os países enfrentam a tarefa de equilibrar a eficiência no atendimento do interesse público com a demanda por transparência, fundamental para a boa AP e o combate à corrupção.

A crescente ênfase na transparência nas contratações públicas reflete a necessidade de garantir a imparcialidade na execução dessas atividades, porque ela demonstra possuir uma importante capacidade para prevenir ações arbitrárias por parte da AP, e dos agentes públicos.

De igual modo, a transparência permite que a margem de discricionariedade concedida aos agentes públicos seja monitorada com maior eficiência, por meio de regras mais consolidadas, e passíveis de serem impugnadas pelos interessados nos processos e pelos cidadãos de maneira geral na defesa dos interesses comuns.

Conforme apontado em alguns dos estudos analisados, a execução da fase interna das contratações públicas pelas entidades adjudicantes em Portugal, revela um contexto de interpretações variadas, no que se refere a fundamentação para a contratação e decisão quanto ao tipo de procedimento utilizar. Embora a limitação descrita não implique, por si só, em prejuízo à transparência, ela pode dificultar seu pleno exercício. Assim, uma reflexão crítica sobre a necessidade de harmonização normativa para maior clareza é essencial para fortalecer a transparência na referida área.

O envolvimento do Brasil e de Portugal na Open Government Partnership – OGP (OGP, 2024), em português Parceria para Governo Aberto, reforça o compromisso de ambos os países com a promoção da transparência. Os planos de ação para o período de 2024-2027 incluem medidas específicas para melhorar a transparência nas contratações públicas.

Em ambos os países, a transparência é beneficiada pelo uso intenso de meios eletrônicos, pela desmaterialização dos procedimentos pré-contratuais, assim designados em Portugal. Os portais de livre acesso pela rede mundial de computadores constituem-se atualmente na principal ferramenta que concede o suporte ao crescimento progressivo da transparência nas contratações públicas e, conforme visto no presente estudo, esta realidade diz respeito ao Brasil e a Portugal, onde o acesso às informações, modernizando a prestação de serviços públicos, a torna mais eficaz e transparente.

REFERÊNCIAS

ALVES, Ermelinda Cristina Damas da Silva. **O princípio da transparência na contratação pública:** o caso dos ajustes diretos. 2021. Dissertação (Mestrado em Gestão das Organizações) – Instituto Politécnico do Porto, Porto, 2021. Disponível em: https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/17742/1/Ermelinda_Alves_MGO-2020.pdf. Acesso em: 29 maio 2024.

AZEVEDO, Patrícia Anjos; CARNEIRO, Davide Rua. A relevância do Portal BASE à luz dos princípios fundamentais da contratação pública e do procedimento de formação dos contratos públicos em Portugal. **Direito:** Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, v. 29, n. 2, p. 9-27, 2020. Disponível em: <https://revistas.usc.gal/index.php/direito/article/view/7144>. Acesso em: 29 maio 2024.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Modelos de licitações e contratos.** Brasília: AGU, [2024a]. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos>. Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Conselho da Transparência.** Brasília: CGU, [2024b]. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia>. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Portal da Transparência.** Brasília: CGU, [2024c]. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/licitacoes?ano=2020>. Acesso em: 13 jun. 2024.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.** Brasília: CGU, [2024d]. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/sistema-de-controle-interno>. Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022.** Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=10947&ano=2022&ato=baaATTE1kMZpWT2fb>. Acesso em: 11 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.** Regulamenta o pregão eletrônico, para aquisição de bens e serviços comuns. Brasília: Presidência da República, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm. Acesso em: 29 maio 2024.

BRASIL. Governo Federal. **Serviços e informações do Brasil:** serviços para você. Brasília: Governo Federal, [2024e]. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br>. Acesso em: 11 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/legislacao/2021/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021>. Acesso em: 29 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da

República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 29 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021. Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ed. 127, p. 76, 8 jul. 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seges-/me-n-65-de-7-de-julho-de-2021-330673635>. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO**. Brasília: Ministério da fazenda, [2024f]. Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/>. Acesso em: 13 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Bem-vindo ao Painel de Preços**. Brasília: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, [2024g]. Disponível em: <https://paineledeprecos.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Portal de Compras do Governo Federal**. Brasília: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, [2024h]. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br>. Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP**. Brasília: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, [2024i]. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br>. Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Contratações Públicas**. Brasília: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, [2024j]. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br/acesso-a-informacao/painel-pncp-em-numeros>. Acesso em: 13 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU e o Congresso Nacional**. Brasília: TCU, [2024k]. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/tcu-e-o-congresso-nacional>. Acesso em: 11 jun. 2024.

CARDOSO, Leonor de Almeida. **O controlo e a transparência dos contratos públicos**. 2021. 58 f. Tese (Mestrado em Administração Pública) – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2021. Disponível em: <https://www.iscte-iul.pt/tese/12187>. Acesso em: 25 maio 2024.

FOX, Jonathan. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in Practice**, London, v. 17, n. 4/5, p. 663–671, 2007. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/09614520701469955?scroll=top&needAccess=true>. Acesso em: 24 jun. 2024.

FUNG, Archon. Infotopia: Unleashing the democratic power of transparency. **Politics & Society**, London, v. 41, n. 2, p. 183-212, 2013. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0032329213483107>. Acesso em: 23 jun. 2024.

KLITGAARD, Robert. Introduction: Subverting corruption. **Global Crime**, London, v. 7, n. 3/4, p. 299–307, 2006. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/17440570601063724?scroll=top&needAccess=true>. Acesso em: 24 jun. 2024.

LOPES, Carla Sofia Alves; ROMÃO, Ana Lúcia. A contratação pública como instrumento de transparência e concorrência nas contratações públicas. **New Trends in Qualitative Research**, Aveiro, v. 9, p. 267-277, 2021. Disponível em: <https://publi.ludomedia.org/index.php/ntqr/article/view/376>. Acesso em: 29 maio 2024.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Importância do direito administrativo comparado. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 212, p. 195-212, abr./jun. 1998. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/download/47176/45644>. Acesso em: 2 jun. 2024.

OGP - OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **[Home]**. Washington: OGP, 2024. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/>. Acesso em: 25 jun. 2024.

PORTUGAL. Agência para a Modernização Administrativa – AMA. **Transformação digital**. Lisboa: AMA, [2024a]. Disponível em: <https://www.ama.gov.pt/web/agencia-para-a-modernizacao-administrativa/governo-eletronico>. Acesso em: 24 jun. 2024.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa de 1976**. Lisboa: República Portuguesa, 1976. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 12 jun. 2024.

PORTUGAL. Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção – IMPIC. **Obter uma licença de gestão e exploração de plataformas eletrônicas**. Lisboa: IMPIC, [2024b]. Disponível em: <https://www.impic.pt/impic/acesso-a-atividade-de-gestao-de-plataformas-eletronicas-de-contratacao-publica/o-que-e-necessario-para-obter-uma-licenca>. Acesso em: 12 jun. 2024.

PORTUGAL. Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção – IMPIC. **Portal BASE: Contratos Públicos online**. Lisboa: IMPIC, [2024c]. Disponível em: <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/o-portal/historia-do-base/>. Acesso em: 27 maio 2024.

PORTUGAL. Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção – IMPIC. **Documentação e modelos**. Lisboa: IMPIC, [2024d]. Disponível em: <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/documentacao/modelos/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

PORTUGAL. Ministério da Justiça. **Decreto-Lei nº 4, de 7 de janeiro de 2015 – Código do Procedimento Administrativo – CPA**. No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 42/2014, de 11 de julho, aprova o novo Código do Procedimento Administrativo. Lisboa: Presidência da República, 2015. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2015-105602322>. Acesso em: 12 jun. 2024.

PORTUGAL. Ministério das Finanças. **Decreto-Lei nº 166, de 25 de junho de 1998**. Institui o sistema de controlo interno da administração financeira do Estado (SCI). Lisboa: Presidência da República, 1998. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/166-1998-478249>. Acesso em: 15 jun. 2024.

PORTUGAL. Ministério das Finanças. **Portaria nº 318-B/2023, de 25 de outubro de 2023**. Procede à regulação do funcionamento e gestão do portal dos contratos públicos, denominado «portal BASE», previsto no Código dos Contratos Públicos (CCP) e à aprovação dos modelos de dados a transmitir ao portal BASE, para efeitos do disposto no CCP, revogando a Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro. Lisboa: Presidência da República, 2023. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/318-b-2023-223338607>. Acesso em: 27 maio 2024.

PORUGAL. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. **Decreto-Lei nº 18, de 29 de janeiro de 2008 – Código dos Contratos Públicos – CCP.** Aprova o Código dos Contratos Públicos, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo. Lisboa: Presidência da República, 2008. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/18-2008-248178>. Acesso em: 26 maio 2024.

PORUGAL. Supremo Tribunal Administrativo. **Acórdão JSTA00067038, de 21 jun. 2011. Processo n.º 011/11.** I - O concurso público constitui o procedimento regra na contratação pública; sendo o ajuste directo uma das excepções, isso implica que terão de se verificar as condições que o tornam possível [...]. Recorrente: C... e Outro. Recorrido: B.... Relator: Pires Esteves, 18 de fevereiro de 2011. Disponível em: https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbff22e1bb1e-680256f8e003ea931/a4b5e327c0c9df58802578bc003b6629?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1. Acesso em: 30 maio 2024.

RIBAS, Brenno Henrique de Oliveira. O princípio da transparência na contratação pública em Portugal. In: VEIGA, Fábio da Silva; GONÇALVES, Rubén Miranda (dir.). **Análise crítica do direito público ibero-americano**. Porto: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos, 2020. p. 52-61. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7469327>. Acesso em: 28 maio 2024.

SOUSA, Isa Filipa António de. A transparência como paradigma da nova governança pública. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Porto, ano 6, n. 10, p. 385-407, 2020. Disponível em: <https://revistaconsinter.com/index.php/ojs/article/view/152/284>. Acesso em: 27 maio 2024.