



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ-UFPI  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO-PRPG  
CENTRO DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA- CEAD  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
EM REDE NACIONAL – PROFIAP**



**TAIRO DA COSTA SOBRAL CALAND**

**TRANSPARÊNCIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EMERGENCIAIS DURANTE  
A PANDEMIA DE COVID-19: o caso das capitais brasileiras**

**TERESINA - PI**

**2021**



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ-UFPI  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO-PRPG  
CENTRO DE EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA- CEAD  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
EM REDE NACIONAL – PROFIAP**



**TAIRO DA COSTA SOBRAL CALAND**

**TRANSPARÊNCIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EMERGENCIAIS DURANTE  
A PANDEMIA DE COVID-19: o caso das capitais brasileiras**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) da Universidade Federal do Piauí como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento

**TERESINA - PI**

**2021**

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras  
Serviço de Processos Técnicos

C142t Caland, Tairo da Costa Sobral.  
Transparência de contratações públicas emergenciais durante a  
pandemia de covid-19 : o caso das capitais brasileiras / Tairo da  
Costa Sobral Caland. -- 2021.  
154 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí,  
Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em  
Rede Nacional (PROFIAP), Teresina, 2021.

“Orientador: Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do  
Nascimento.”

1. Transparência - Administração pública - Brasil.  
2. Legitimidade. 3. Controle social. I. Nascimento, João Carlos  
Hipólito Bernardes do. II. Título.

CDD 352.380 981

Bibliotecária: Thais Vieira de Sousa Trindade - CRB3/1282

TAIRO DA COSTA SOBRAL CALAND

**TRANSPARÊNCIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EMERGENCIAIS  
DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19: o caso das capitais brasileiras**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP, na Universidade Federal do Piauí-UFPI, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

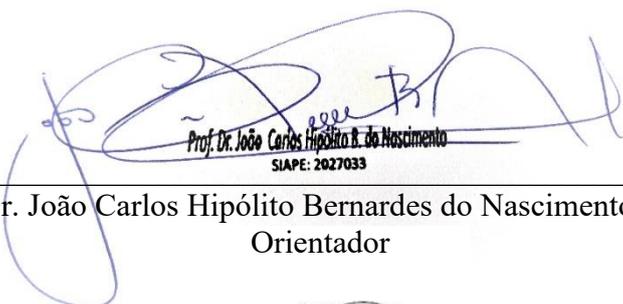
Área de Concentração: Administração Pública

Linha de Pesquisa: Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento

Aprovado em 30 de novembro de 2021.

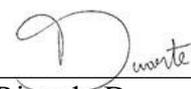
**BANCA EXAMINADORA**



Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento  
SIAPE: 2027033

---

Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento (UFPI)  
Orientador



---

Prof. Dr. Francisco Ricardo Duarte (UNIVASF)  
Examinador Interno ao Programa e Externo à UFPI



---

Prof. Dr. Maurício Mendes Boavista de Castro (UFPI)  
Examinador Externo ao Programa

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por me dar forças e me permitir realizar este feito e por ter colocado em meu caminho pessoas iluminadas que sempre me apoiaram.

Aos meus pais, Tânia e Francisco, meus dois exemplos de vida e aprendizado e que sempre estiveram ao meu lado, e às minhas irmãs, Tamara e Taisa, pela parceria e todo o amor.

À minha noiva Alessandra Ribeiro, pela paciência, companheirismo e apoio em todas as minhas decisões.

Ao Professor Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento, pela competência, atenção e maestria na condução dos trabalhos de orientação.

Ao meu amigo e incentivador, Professor Carlos Sait, que sempre me encorajou a embarcar nesse desafio do mestrado.

À minha amiga de mestrado Damarys pela caminhada acadêmica conjunta e de apoio mútuo.

À minha amiga Vanya Keller pelas horas de conversas e de incentivos.

Ao meu amigo Cláudio pelo apoio e motivação constantes.

Aos meus familiares e parentes, que sempre incentivaram minha capacitação acadêmica e profissional.

E a todos os meus amigos e amigas, que contribuíram direta ou indiretamente para a conclusão desta dissertação.

## RESUMO

A transparência das informações que envolvem os gastos públicos é indispensável para o acompanhamento e fiscalização das ações dos gestores públicos em diversas áreas de atuação, assim como em todos os níveis da Administração Pública, por parte da sociedade civil. Assim, o presente trabalho teve como objetivo verificar a atuação dos gestores públicos das capitais brasileiras, sob a perspectiva de transparência das informações relacionadas às contratações emergenciais durante a pandemia de Covid-19. Para tanto, pautado na lente teórica das teorias da Legitimidade e da Escolha Pública, foram realizadas análises documentais de manuais de órgãos de controle e de informações disponíveis nos portais oficiais das capitais brasileiras e aplicado quadro avaliativo utilizando-se a metodologia proposta pelo Portal Transparência Internacional, que consiste em um *checklist* de avaliação que engloba cinco dimensões de análise: contratações emergenciais; legislação; doações; medidas de estímulo econômico; e proteção social e controle social. Os resultados indicaram que, considerando o período de maio a agosto de 2020, as capitais demonstraram bons níveis de transparência. Entretanto, 16% das capitais não conseguiram evolução significativa quando aplicado o quadro avaliativo, indicando que os gestores (agentes públicos) podem ter motivações distintas da busca pela maximização do orçamento que gerenciam. Os resultados alcançados mostram-se potencialmente relevantes, pois, com base nos instrumentos de controle disponíveis, a sociedade pode cobrar a legitimidade dos atos de seus gestores, uma vez que a aplicação de recursos fora dos limites estabelecidos pela legislação ou de forma inadequada pode representar uma possível perda de aceitabilidade e aumento dos custos políticos, ensejando sanções, quando for o caso.

Palavras-chave: transparência. legitimidade. controle social.

## **ABSTRACT**

Transparency of information involving public spending is essential for the monitoring and inspection of the actions of public managers in different areas of action, as well as at all levels of Public Administration, by civil society. Thus, this study aimed to verify the performance of public managers in Brazilian capitals, from the perspective of transparency of information related to emergency hiring during the Covid-19 pandemic. Therefore, based on the theoretical lens of Legitimacy and Public Choice theories, documental analyzes were carried out of manuals from control bodies and information available on official portals in Brazilian capitals and an evaluation framework was applied using the methodology proposed by the Transparency International Portal , which consists of an evaluation checklist that encompasses five dimensions of analysis: emergency hiring; legislation; donations; economic stimulus measures; and social protection and social control. The results indicated that, considering the period from May to August 2020, the capitals showed good levels of transparency. However, 16% of the capitals did not achieve a significant evolution when the evaluation framework was applied, indicating that managers (public agents) may have different motivations from the quest to maximize the budget they manage. The results achieved are potentially relevant, as, based on the control instruments available, society can demand the legitimacy of the actions of its managers, since the application of resources outside the limits established by legislation or in an inadequate manner may represent a possible loss of acceptability and increased political costs, giving rise to sanctions, where appropriate.

Keywords: transparency. legitimacy. social control.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Dimensões de análise da OKBR.....	25
Quadro 2 -	Pesquisas relacionadas à Teoria da Legitimidade.....	32
Quadro 3 -	Categorias dos atributos de qualidade da informação.....	50
Quadro 4 -	Atributos de qualidade da informação.....	57
Quadro 5 -	Atributos de qualidade da informação na LAI.....	59
Quadro 6 -	Legislação sobre acesso à informação no Brasil.....	62
Quadro 7 -	Estudos sobre Teoria da Escolha Pública.....	72
Quadro 8 -	Sinopse da literatura empírica correlata.....	78
Quadro 9 -	Quadro de avaliação de transparência.....	87
Quadro 10 -	Matriz metodológica.....	91
Quadro 11 -	Transparência nas contratações emergenciais nas capitais durante a pandemia de Covid-19.....	93
Quadro 12 -	Recomendações.....	112

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Controle social no ciclo do gasto público.....	28
Figura 2 -	Transparência ativa e passiva.....	37
Figura 3 -	Transparência ativa e passiva, segundo a LAI.....	40
Figura 4 -	Portal de transparência do governo federal.....	41
Figura 5 -	Procedimento para pedido de informação via SIC.....	43
Figura 6 -	Portal da transparência do governo federal.....	52
Figura 7 -	Controle social exercido pelo cidadão.....	64
Figura 8 -	Atuação da <i>accountability</i> na relação estado-sociedade.....	73
Figura 9 -	Equação para extração dos resultados sobre transparência nas capitais.....	90
Figura 10 -	Portal da Transparência da Prefeitura de João Pessoa.....	96
Figura 11 -	Legislação atinente à Covid-19 na <i>homepage</i> da Prefeitura de Belém.....	98
Figura 12 -	Website da Prefeitura de Manaus.....	100
Figura 13 -	Medidas de estímulo econômico e proteção social no Portal da Prefeitura de São Luís.....	102
Figura 14 -	Painel de contratações relacionadas à Covid-19 (CGU).....	104
Figura 15 -	- <i>Ranking</i> de transparência em contratações emergenciais – Capitais (mai. 2020).....	106
Figura 16 -	- <i>Ranking</i> de transparência em contratações emergenciais – Capitais (jun. 2020).....	107
Figura 17 -	- <i>Ranking</i> de transparência em contratações emergenciais – Capitais (jul. 2020).....	108
Figura 18 -	- <i>Ranking</i> de transparência em contratações emergenciais – Capitais (ago. 2020).....	109

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano do Município
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Medida Provisória
OKBR	Open Knowledge Brasil
PIB	Produto Interno Bruto
PROFIAP	Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional
RDC	Regime Diferenciado de Contratação
SIC	Serviços de Informação ao Cidadão
TCE-TO	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins
TCU	Tribunal de Contas da União
TIB	Transparência Internacional Brasil
TIC	Tecnologias da informação e comunicação
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UFT	Universidade Federal do Tocantins

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	5
<b>ABSTRACT</b> .....	6
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	9
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	14
1.2 OBJETIVOS.....	15
1.3 JUSTIFICATIVA.....	15
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO/NORMATIVO</b> .....	19
2.1 TEORIA DA LEGITIMIDADE, TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY.....	19
2.2 TRANSPARÊNCIA ATIVA E TRANSPARÊNCIA PASSIVA.....	34
2.3 ATRIBUTOS DA QUALIDADE DE INFORMAÇÃO NA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	48
2.4 NORMATIVOS RELACIONADOS À TRANSPARÊNCIA DE INFORMAÇÕES POR PARTE DO PODER PÚBLICO.....	61
2.5 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA.....	71
2.6 REVISÃO DA LITERATURA EMPÍRICA CORRELATA.....	77
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	83
3.1 CARACTERIZAÇÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA.....	83
3.2 TÉCNICAS DE PESQUISA.....	84
3.3 MATRIZ METODOLÓGICA.....	91
<b>4 ANÁLISE SITUACIONAL (RESULTADOS E DISCUSSÃO)</b> .....	92
<b>5 RECOMENDAÇÕES</b> .....	111
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	114
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	116
<b>APÊNDICE A – RELATÓRIO TÉCNICO</b> .....	129
<b>APÊNDICE B – FORMULÁRIO PTT SUCUPIRA</b> .....	152

## 1 INTRODUÇÃO

De modo geral, a função do governo é atender às demandas ou necessidades da sociedade com a prestação de diversos serviços públicos, como saúde, educação, segurança, assistência social, entre outros, por intermédio da Administração Pública. Para executar tais serviços, faz-se necessária a realização de gastos, mantidos com as receitas públicas oriundas de impostos e outros tipos de arrecadações (BRASIL, 2020).

Considerando as receitas públicas, atina-se que o desvio, ou o uso indevido dessas receitas, acarreta uma série de consequências desastrosas à população, a exemplo de aumento da inflação, redução ou até mesmo extinção de programas sociais, queda na qualidade dos serviços básicos, ineficiência do sistema público de saúde entre outros (BRASIL, 2020).

Nessa perspectiva, aspectos como a qualidade e o uso adequado desses recursos revelam condutas que devem ser tomadas por parte da administração pública como indispensáveis, sempre visando à eficiência administrativa, no sentido de oferecer melhores serviços, especificamente no contexto atual, em que se concebe uma situação de restrição de recursos, devido à emergência em saúde pública provocada pela pandemia de Covid-19. A propósito desse cenário, destaca-se o disposto na Constituição Federal (CF) de 1988 – a *Constituição Cidadã*, que, em seu título destinado à Ordem Social, ratifica que a saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, e ao acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 2021).

Em se tratando de saúde pública, recorre-se ao entendimento de Andrade (2011), para quem, cabe ao Estado – compreendido por unidades federativas – a garantia de acesso universal e irrestrito de todos às ações essenciais voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde. Logo, o dever do Estado é pressuposto básico para a efetivação do direito à saúde, no sentido de ser obrigado a realizar a efetivação dessa prerrogativa em favor do cidadão, já que tal direito lhe é inerente e garantido na CF.

Deveras, a atuação do Estado para a promoção da saúde pública pressupõe a realização de gastos públicos. Em face dessa realidade, questiona-se como a sociedade, vista como a titular do poder instituído pela Estado Democrático de Direito,

participa e fiscaliza a atuação do poder público em relação aos gastos utilizados para garantir o direito à saúde. Nesse sentido, a CF de 1988, aliada a outros dispositivos do arcabouço legal brasileiro, estabelecem meios para a participação da sociedade, em função do regime democrático existente no País.

Em consonância com Araújo (2019), o conceito de democracia relaciona-se à capacidade do cidadão de participar ativamente da gestão pública. Logo, essa participação ativa dos cidadãos ocorre a partir de um controle social efetivo, por meio do qual obtêm informações claras, confiáveis e oportunas, mediante mecanismos capazes de promover o intercâmbio entre o Estado e a sociedade.

A constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, preceitua que “a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 2016, p. 36). Ou seja, o princípio da publicidade adquire grande relevância quando se trata de controle social.

Levando-se em consideração o momento pandêmico, o Brasil, assim como o resto do mundo, encontra-se em um período excepcional que demanda a implementação de medidas emergenciais para o enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19. Trata-se de um momento em que a flexibilização de regras para a realização de contratações públicas é entendida como uma medida necessária para que governos respondam de maneira mais ágil aos desafios que a pandemia impõe, especialmente na área da saúde (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL; TCU, 2020).

Para análise da prestação de informações pelo poder público, concebem-se investigações envidadas nacionalmente na perspectiva de apreciar a relevância de explicar o nível de transparência nos municípios ou dos entes governamentais locais, estaduais e federais. Machado et al. (2020) avaliaram as restrições ao direito de acesso à informação em contextos emergenciais, analisando os efeitos da Covid-19 nos governos subnacionais. Para tanto, discutiram se a pandemia colocou o direito à informação sob novas tensões no Brasil, evidenciando que 23% dos entes alteraram os prazos da LAI; 62% dos entes afirmaram não terem alterado; e 15% sequer responderam ou forneceram respostas evasivas.

Por sua vez, Pinho et al. (2020) examinaram a transparência governamental em capitais dos estados no Brasil nas contratações emergenciais para o combate à

Covid-19. Assim, destacaram: que os indicadores de transparência nas contratações emergenciais apresentaram melhora significativa ao longo dos três levantamentos considerados; que o avanço no cumprimento de uma dimensão não tinha relação com as outras dimensões, exceto controle social e formato, e entre controle social e legislação; e que os esforços dos governos em implementar recursos para a promoção da transparência não foram motivados pelo avanço maior ou menor do contágio e das mortes por Covid-19.

Em sua investigação, Garcia (2020) investiga situações de emergência, controle social, tribunais de contas e jurimetria (estatística aplicado ao Direito), promovendo um estudo acerca das decisões sobre denúncias e representações apresentadas ao Tribunal de Contas da União. Com isso, intenta construir um modelo explicativo que relaciona variáveis independentes do processo e a variável dependente *decisão*. E propõe um modelo preditivo sobre decisões para esse tipo de situação.

Santos e Mota (2020) averiguaram a transparência governamental em tempos de covid-19, estabelecendo reflexões sobre o quadro brasileiro. Considera-se como cenário ideal, que as próximas pesquisas desenvolvidas pela comunidade acadêmica e voltadas para a transparência em tempos de Covid-19 estejam relacionadas com os pesquisadores formando redes e dialogando entre si, no intuito de tentar gerar melhores contribuições para o campo da administração pública.

Em *Transparência no combate à Covid-19: uma análise dos portais eletrônicos dos Estados brasileiros e Distrito Federal*, Tuponi (2020) analisa os portais eletrônicos sobre a Covid-19 de todos os estados brasileiros e do Distrito Federal, a fim de averiguar o desempenho de cada estado no tocante à transparência e disponibilização de informação para a população.

Produzindo estudo intitulado *Reequilíbrio econômico-financeiro em concessões de infraestrutura no Brasil: reflexões sobre os impactos da pandemia do Covid-19*, Gonçalves e Bandeira (2020) descortinaram os fatores que devem ser considerados quanto aos pedidos de reequilíbrio para preservar a transparência dos mecanismos adotados pelos órgãos envolvidos, mediante levantamento prévio de riscos específicos de cada setor regulado e o comportamento das variáveis-chave do contrato em decorrência da crise.

Em *Inovação em accountability no combate à Covid-19 no Brasil: uma análise empírica do Controle Interno*, Braga, Caldeira e Sabeça (2020) constataram que as

iniciativas de *accountability* vinculadas à ouvidoria e prevenção à corrupção caracterizaram-se pela inovação orientada ao aprimoramento de estruturas ou práticas já existentes, enquanto as iniciativas de *accountability* horizontal brasileiras, referentes às macrofunções auditoria interna governamental, correição e combate à corrupção, foram de caráter antecipatório e orientadas à missão.

Por seu turno, Fonseca et al. (2020) avaliaram a transparência governamental e a questão da pandemia por Covid-19, em uma análise da suspensão dos prazos de resposta a pedidos por meio da LAI, revelando que, como foi indicada na MP nº 928/2020, a suspensão dos prazos até o fim do reconhecimento de calamidade pública representaria um revés significativo para os esforços de transparência e de controle social empreendidos pelo Brasil nas últimas décadas.

Para Naves (2020), a transparência das informações públicas é uma aliada no combate à corrupção, além de ser um instrumento de relevância para o fomento do controle social, uma vez que não pode o Poder Público esquivar-se de dar a devida transparência aos atos praticados no período da pandemia, a bem do interesse público.

Nessa direção, Figueiredo (2013) ajuda a esclarecer que a transparência pública pode se traduzir em uma das ferramentas do regime jurídico-administrativo que preserva o caráter democrático das decisões governamentais: o princípio da publicidade. A publicidade é prevista no art. 37 da Constituição Federal compondo os princípios da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Dessa maneira, a CF deixa bem claro, com o princípio da publicidade, que todos os atos da administração pública devem ser acessíveis ao cidadão, mesmo em meio a uma grande crise sanitária, como a que se atualmente se presencia, do coronavírus (BRASIL, 2021).

Nota-se, pois, que o princípio da publicidade contribui para a efetivação da democracia, porquanto não se limita apenas à publicação de atos oficiais de governo, devendo proporcionar a transparência das ações públicas. Então, deduz-se que para o efetivo exercício da cidadania (e da democracia), é imprescindível que o poder público atue de maneira transparente.

Nesses termos, transparência implica disponibilidade e alcance da informação para a população em geral, o que ajuda a fornecer a necessária verificação das ações

governamentais adotadas em prol dos anseios da sociedade, além de aumentar a responsabilização pública (NABAMITA, 2016).

Quando a população tem a transparência como aliada, testemunha-se o aumento de sua capacidade de participação e reivindicação de políticas econômicas e sociais mais adequadas às suas prioridades e necessidades (PNUD, 2002).

Segundo Bellver e Kaufmann (2005), apesar de a causalidade continuar sendo difícil de determinar, a transparência relaciona-se a aspectos como melhores indicadores socioeconômicos e de desenvolvimento humano, mais competitividade e menos corrupção.

Com efeito, a fim de garantir ou tentar manter a ordem sobre como os gastos públicos são realizados, faz-se necessária a existência de transparência por parte do poder público, de modo que a sociedade possa controlar a atuação da Administração Pública enquanto prestadora de serviços, verificando a aderência desta às normas estabelecidas pelas leis, mantendo adequados níveis de eficiência e eficácia na utilização de recursos, por exemplo (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL; TCU, 2020).

Não obstante, em decorrência da atual situação de pandemia que assola o mundo e o Brasil, o poder público autorizou a realização de contratações emergenciais, dispensando diversos requisitos e processos licitatórios, conforme a Medida Provisória 961/2020, posteriormente transformada em Lei 14.065, de 2020, sendo sancionados os pagamentos antecipados de licitações e contratos realizados no âmbito da Administração Pública; adequando os limites de dispensa de licitação; e ampliando os usos do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, alterando a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020).

O governo federal brasileiro regulamentou contratações de bens e serviços para a contenção da pandemia de Covid-19. Por meio da Lei Federal nº 13.979 de 2020, complementada pelas Medidas Provisórias nº 926 e 951 de 2020, foram estabelecidas regras excepcionais para as contratações emergenciais, tanto com dispensa de licitação, quanto por pregões abreviados. Nessa direção, Estados e municípios seguiram a mesma linha, regulamentando processos de contratação simplificados em âmbitos locais.

Segundo o Art. 4º, § 2º da Lei nº 13.979, de 2020:

§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

Mesmo com a adequação da lei ao estado de calamidade decretado pelo Poder Legislativo, após solicitação do governo federal, devido à pandemia, não houve expressa previsão legal para a flexibilização da transparência dos gastos públicos durante essa crise sanitária (BRASIL, 2020).

Segundo informações que constam do sítio eletrônico do Senado Federal, todos os atos praticados com as regras da lei deverão ser divulgados em site oficial para que sejam analisados pelos órgãos de controle interno e externos (BRASIL, 2020).

De fato, corrobora-se o entendimento de Macedo (2019, p. 1294), para quem o acesso à informação sobre as ações do governo garante a conformidade de poder entre a sociedade e o governo, porquanto quanto mais bem informados os cidadãos forem, mais respaldo terão para participar e efetuar o controle social, pressionando e cobrando os órgãos de controle para fiscalizar e sancionar a gestão pública.

## 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Uma vez que a maior transparência do gasto público relaciona-se a melhores indicadores de desenvolvimento socioeconômico e humano, associando-se negativamente à ocorrência de corrupção, tendo o condão ou a possibilidade de reduzir ineficiências ou mau uso no processo de alocação de recursos públicos (BELLVER; KAUFMANN, 2005), a presente pesquisa partiu da seguinte questão norteadora: *de que forma os gestores públicos, considerando a flexibilidade legislativa, atenderam aos requisitos legais relacionados à transparência das informações de contratações emergenciais, dando legitimidade aos atos praticados durante o combate à pandemia de Covid-19?*

## 1.2 OBJETIVOS

Nesse contexto de flexibilização legal, o objetivo da pesquisa foi o de verificar a atuação dos gestores públicos das capitais brasileiras, sob a perspectiva de transparência das informações relacionadas às contratações emergenciais durante a pandemia de Covid-19.

Especificamente, almejou-se:

- discutir as relações entre as teorias da legitimidade e da escolha pública, transparência ativa e passiva, atributos da qualidade da informação e prestação de informações relacionadas aos gastos públicos;
- analisar os principais normativos nacionais referentes à transparência de gastos públicos;
- conhecer o processo de transparência das capitais brasileiras, no que se refere à disponibilização de informações acerca das contratações emergenciais realizadas pelos órgãos públicos durante o período de vigência do decreto de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6, de 2020), devido à pandemia de Covid-19;
- comparar o resultado das capitais brasileiras avaliadas, identificando como cada uma delas lida com a transparência de informações dos entes públicos.

## 1.3 JUSTIFICATIVA

No âmbito da pandemia de Covid-19, conceberam-se flexibilizações legais relevantes e que afetaram diretamente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), entre outras normas de contratação pública, aumentando profundamente a discricionariedade do gestor público. Com isso, a transparência de dados públicos torna-se ainda mais relevante, tanto no aspecto de apoio às medidas de saúde pública quanto para garantir o efetivo controle dos gastos (TCE-TO, 2020).

Portanto, assimila-se a indispensabilidade de uma abordagem que analise a atuação do poder público no que tange à transparência nas contratações emergenciais, identificando quais as ferramentas normativas existentes no País que

auxiliam o controle social relacionado à transparência dos gastos públicos durante a pandemia de Covid-19 (LACERDA, 2020).

Além disso, o presente estudo fez-se necessário, tendo em vista que a atuação de gestores públicos em termos de transparência durante a crise sanitária devido à pandemia de Covid-19 ainda é uma temática pouco discutida, até mesmo pelo fato de constituir um evento relativamente novo. Chegou-se a tal conclusão após o conhecimento de estudos anteriores que tratavam dessa temática.

Nesse sentido, reputa-se que este estudo poderá ser consultado enquanto fonte para futuras investigações voltadas à análise de elementos ora retratados, entre outros atinentes à matéria em epígrafe.

Outro ponto considerado importante é que esta pesquisa poderá ser utilizada no sentido de fornecer aos gestores públicos o *feedback* necessário para avaliar a transparência de suas atuações durante o combate à pandemia e, eventualmente, otimizar tais ações, de grande relevância para a sociedade.

Pode-se citar também que os cidadãos poderão encontrar neste estudo subsídios para acompanhar a utilização de recursos públicos nas contratações emergenciais e reivindicar, quando necessário, maior transparência quanto à utilização deles, ou seja, a sociedade civil, a imprensa e os órgãos de controle terão à disposição informações públicas para monitorar e fiscalizar os gastos públicos em resposta à Covid-19.

A propósito, a avaliação do nível de transparência das contratações emergenciais é um importante instrumento para estimular o poder público a promover continuamente a transparência de suas ações e reconhecer o bom trabalho realizado por algumas prefeituras. Por meio desse instrumento, a sociedade, a imprensa e os próprios órgãos de controle podem monitorar as respostas do poder público ante a crise (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL; TCU, 2020). Validando-se que, com o acesso eficaz à transparência pública, tem-se a total efetivação da democracia, o que consolida as recomendações legais que tratam de fiscalização e controle social.

Em face do exposto, demonstra-se a viabilidade deste estudo, dada a sua originalidade e inovação, tendo em vista o alcance de objetivos de interesse compatível com a projeção da sociedade como um todo, dada a realidade socio-econômico-política em virtude da pandemia que assola o mundo inteiro, aglutinando o interesse científico ao social, o que, em si mesmo, já suscita a necessidade de

envidar estudos em múltiplas áreas de conhecimento, além do fato de que o *ranking* da Transparência Internacional Brasil (TIB), que fundamenta metodologicamente esta investigação, alcançou notoriedade diante da comunidade científica e da sociedade, de modo que adotá-la para os fins desta pesquisa ratifica a contribuição científica desta, denotando potencial para estudos futuros sobre a temática proposta.

Estruturalmente, apresenta-se a presente pesquisa organizada em capítulos, iniciando-se com essa introdução. Em um primeiro momento, desenvolve-se um breve panorama sobre a origem e obrigatoriedade da transparência dos gastos públicos e suas previsões legais, objetivando o estudo da transparência dos gastos, evidenciando como eles estão disponíveis aos cidadãos, reverenciando a importância da participação da sociedade na Administração Pública.

Na sequência, o segundo capítulo, que retrata o referencial teórico, descreve a Teoria da Legitimidade, suscitando uma discussão com o intuito de mensurar a relevância da transparência para dar legitimidade aos atos praticados, sobrelevando aspectos normativos que permeiam a transparência sob duas vertentes – ativa e passiva –, além de abordar os atributos da qualidade da informação e a Teoria da Escolha Pública, finalizando com a apresentação de literatura correlata atinente à matéria discutida neste estudo.

Nessa perspectiva, mostra-se a relevância de uma conduta governamental transparente, porquanto não se vislumbra uma democracia efetiva sem transparência administrativa e acesso à informação por parte dos cidadãos. Ademais, a transparência da informação surge como um fator fundamental para a legitimação dos entes, tanto em nível federal quanto estadual ou municipal. Mostra-se que no Brasil, a CF/88 dispõe de vários dispositivos que regulamentam e facultam o controle dos atos dos entes públicos, facultando o cumprimento da publicidade e transparência dos atos por eles praticados, ensejando o questionamento sobre essas condutas e motivando sanções, quando for o caso.

Nesse contexto, revela-se a importância da qualidade da informação a ser divulgada, tendo em vista que, a partir dela, a sociedade poderá exercer o controle social sobre o Estado, a fim de assegurar que o público seja bem empregado em benefício da coletividade. Quanto à Teoria da Escolha Pública, no contexto da pandemia de Covid-19, a necessidade de transparência pode contribuir no sentido de apreciar a adoção e/ou execução de determinada tomada de decisão por parte da

Administração Pública, uma vez que a escolha pública deve avaliar em que medida o produto da decisão coletiva sofre interferência das motivações de cada indivíduo.

O terceiro capítulo descreve os procedimentos metodológicos adotados no desenvolvimento da pesquisa, contemplando os métodos científicos aplicados, bem como as técnicas de pesquisa empregadas.

No quarto capítulo realiza-se uma análise situacional com a apresentação dos resultados e a discussão sobre os dados alcançados com a pesquisa, evidenciando como se dá a transparência nas contratações emergenciais nas capitais durante os meses de maio a agosto de 2020, ou seja, em período de pandemia de Covid-19, mediante análise consubstanciada em cinco dimensões de análise, a saber: contratações emergenciais; legislação; doações; medidas de estímulo econômico e proteção social; e controle social.

No quinto capítulo apresentam-se recomendações para serem implementadas pelos gestores públicos responsáveis pelas capitais alvos deste estudo.

O sexto capítulo encerra esta investigação, apontando as considerações finais do autor em relação à transparência de informações acerca das contratações emergenciais durante a pandemia de Covid-19, objeto da análise em questão.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO/NORMATIVO

Para uma adequada fundamentação da estudo ora apresentado, considerou-se necessária uma reflexão sobre o aporte teórico que conduziu esta pesquisa, de modo que se propicie uma percepção mais acurada acerca dos conceitos e, por conseguinte, da análise da transparência de informações sobre as contratações emergenciais relacionadas à pandemia de Covid-19.

Portanto, o presente capítulo expõe o aporte teórico do estudo, fomentando uma discussão destinada a apreciar temáticas como a Teoria da Legitimidade, instrumentos como a transparência – no sentido de dar legitimidade aos atos praticados pela Administração Pública –, além de pormenorizar aspectos normativos que denotam a transparência sob as vertentes ativa e passiva, abordar os atributos da qualidade da informação, e minuciar a Teoria da Escolha Pública.

### 2.1 TEORIA DA LEGITIMIDADE, TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY

Tanto os gestores públicos quanto a Administração Pública (em sentido amplo) devem procurar realizar ações com vistas a manter-se de forma legítima perante a sociedade. Nessa perspectiva, os agentes e as entidades necessitam constantemente assegurar ao povo uma reputação ímpolita por meio de seus atos, atestando o cumprimento do contrato social existente entre o governo e a sociedade (BEUREN; SÖTHER, 2009). Assim, em conformidade com os referidos autores, atina-se que a aplicação de recursos fora dos limites estabelecidos pela legislação ou de forma inadequada representará uma possível perda de legitimidade e aumento do custo político.

No tocante à legitimidade, Suchman (1995, p. 574) insere o conceito de legitimidade como sendo "uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma instituição são desejáveis, adequadas, apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições" e a classifica sob três formas, a saber: pragmática, moral e cognitiva, as quais envolvem uma percepção ou suposição generalizada de que as atividades organizacionais são desejáveis, adequadas e apropriadas em um sistema de normas, crenças e valores socialmente construídos.

Nessa lógica, Suchman (1995) reputa que a legitimidade pragmática diz respeito ao imediatismo da organização em resposta às percepções de seu público particular. Muitas vezes, esse imediatismo envolve intercâmbios diretos entre organização e público. Ela pode ser identificada quando a instituição responde com rapidez às percepções da sociedade, em uma demonstração prática de sua conduta. Esse conceito de eficiência funciona como um mecanismo de troca de interesses, onde há uma interdependência política, social e econômica.

Ainda segundo Suchman (1995), a legitimidade pragmática repousa no interesse da organização sobre as respostas imediatas da percepção do seu público. Esta concepção de rapidez que abarca a organização e seu público-alvo também passa a envolver de forma ampla suas relações institucionais nos aspectos políticos, econômicos e sociais, em que cada ação praticada afeta diretamente esta percepção.

Ademais, Suchman (1995) menciona que a legitimidade moral se refere a uma avaliação normativa favorável acerca da organização e de suas atividades, sendo, pois “sociotrópica”, não se baseando em julgamentos sobre os benefícios que determinada atividade pode trazer, mas em avaliações sobre a conveniência ou não de tais ações. Então, consoante o referido autor, a legitimidade moral alude a uma avaliação do comportamento ético da organização, imprimindo benefício ao público-alvo por meio de atividades que possuem a característica de fazer a coisa certa, denotando crenças de que a atividade promove efetivamente o bem-estar da sociedade, tal como definido pelo sistema de valores socialmente construídos.

A propósito, cabe ressaltar que essas apreciações espelham as convicções da sociedade quanto à efetividade de promoção de bem-estar social, em consonância com o sistema de valores socialmente construídos. Finalmente, Suchman (1995) ratifica que a preocupação em manipular ou corrigir as falhas morais são mais difíceis quando comparadas à legitimidade pragmática. Assim, a legitimidade moral divide-se em quatro formas distintas: consequências de legitimidade, legitimidade processual, legitimidade estrutural e legitimidade pessoal.

A legitimidade cognitiva, por sua vez, pode envolver o apoio afirmativo para uma organização ou sua mera aceitação como necessária e inevitável, com base em conceitos culturais tidos como certos. Assim, o autor em apreço considera que a legitimidade cognitiva é obtida mediante a compreensão social e não por interesse ou avaliação (SUCHMAN, 1995).

Para Tolbert e Zucker (1983), a legitimidade cognitiva é percebida quanto aos fatores exterioridade e objetividade, em que existem formas possíveis de mudar a concepção de determinado fato a partir do controle dos próprios atores que o criaram.

Por sua vez, Jepperson (1991) define avaliação cognitiva como a possibilidade de poder submeter a um padrão positivo, negativo, ou nenhuma avaliação e em cada caso (de forma diferente) é um dado adquirido.

A legitimidade cognitiva envolve um apoio afirmativo da sociedade para a organização ou mera aceitação como necessária ou inevitável, baseado em conceitos culturais tidos como corretos. A legitimidade cognitiva manifesta-se quando há compreensão social (SUCHMAN, 1995).

Assim, a legitimidade é conferida por atores sociais ao perceberem que as ações e valores da organização convergem com seus valores e expectativas. Com isso, a transparência da informação surge como um fator fundamental para a legitimação das organizações (DEEPHOUSE, 1996).

Corroborando o posicionamento de Arruda (2020 apud NAVES, 2020, p. 37-38), tem-se que:

a transparência caracteriza-se pela disponibilização de dados íntegros, tão completos quanto possível, de fonte primária pela Administração Pública, de forma a evitar a disseminação de notícias falsas e equivocadas. Os dados devem ser tão atuais e disponibilizados assim que coletados, priorizando os dados cuja utilidade é sensível ao tempo. A atualização da informação em tempo real maximiza a utilidade da informação. Deve ser facilitado o acesso dos dados, dispensados formulários ou sistemas que requeiram tecnologias avançadas, e disponibilizar uma interface para usuários para descarregar instantaneamente e os meios para fazer chamadas e acesso rápido. Deve-se estimular a leitura automatizada, evitando-se anotações escritas a mão, mais difíceis de serem processadas. A informação e arquivos devem ser guardados em formatos fáceis de serem processados. Não deve haver discriminação, permitindo o acesso de todos, a qualquer hora. É importante que a informação disponibilizada online permaneça perpetuamente, sem que seja alterada, removida ou modificada sem indicação de sua alteração, ou disponibilizada como uma sequência de dados, possível de rastrear as atualizações ocorridas no tempo, possibilitando fiscalização posterior.

Entende-se, então, que a transparência é um pilar importante para a eficiência da gestão pública, pois, atualmente, “[...] a noção de transparência já está incorporada – embora não inteiramente praticada pelos governos e instituições – como uma

premissa para o bom funcionamento da Administração Pública” (RODRIGUES, 2016, p. 36).

Martins Júnior (2010, p. 35) ressalta que a transparência administrativa é um dos fundamentos básicos do Estado democrático de direito e da moderna Administração Pública pelo acesso à informação e pela participação na gestão da coisa pública, pois diminui os espaços reservados ao caráter sigiloso da atividade administrativa – ponto de partida para nichos da ineficiência, do arbítrio, da imunidade do poder e da corrupção.

Em face do atual cenário de pandemia em função da Covid-19, Santos e Mota (2020, p. 3719) elencam-se cinco aspectos sobre transparência nas organizações governamentais dignos de debate, a saber:

- o papel da informação do setor público para o debate atual promovido pela sociedade a respeito da pandemia da Covid-19 (número de casos, óbitos e outros assuntos relacionados);
- importância da informação para o momento atual em relação à formulação das políticas públicas baseadas em evidências sistematizadas, sobretudo na área da saúde;
- cenário de crise instalada e a demanda e oferta, na transparência governamental, por diversos atores urgentemente interessados por dados;
- demandas por informações do serviço público quanto ao número de infectados, óbitos, pessoas recuperadas da doença, testes disponíveis, testes realizados, leitos disponíveis, quantidade de recursos aplicados, entre outros;
- resposta que os governos têm dado para as demandas por dados e informações no atual momento no País.

Tendo em vista que em face do período atípico de pandemia, União, Estados e Municípios estão autorizados a efetivar contratações amparados por regras excepcionais (BRASIL, 2020), assimila-se que a transparência quanto à publicação desses atos é indispensável para que a sociedade tenha à disposição o controle dos gastos públicos, porquanto nesse período, a aquisição de bens e serviços está facilitada, possibilitando o surgimento de risco de desvios e corrupção.

Nessa direção, importa ressaltar que a legitimidade se apresenta no âmbito da análise das condutas sobre os padrões coletivos, no tocante à sociedade e às ações a ela destinadas (PARSONS, 1960). A propósito, o referido autor compartilha a ideia de que a teoria da legitimidade deriva do conceito de legitimidade organizacional, ou seja, aquilo que Lindblom (1994, p. 2) define como “condição ou *status* que existe

quando o sistema de valores de uma entidade é congruente com o sistema de valores do grande sistema social do qual a entidade faz parte”.

No entendimento de Dias Filho (2007, p. 6), no que diz respeito à Teoria da Legitimidade, o esforço que as organizações empreendem para que sejam vistas como entidades socialmente responsáveis é considerado como uma estratégia que se adota para que possam continuar extraindo do ambiente em que operam, ao menor custo possível, os recursos necessários ao cumprimento de seus objetivos. Logo, baseia-se na ideia de que existe uma espécie de *contrato social* entre as organizações e a sociedade em que atuam, representando um conjunto de expectativas implícitas ou explícitas de seus membros a respeito da forma como elas devem operar.

Por seu turno, Machado (2014) defende que a legitimidade se atrela a aspectos cognitivos, e não meramente ao que se considera como adequado ou inadequado. Nessa lógica, concebe-se a atuação das entidades e da sociedade em função de aspectos morais.

Já Atkinson (2017) conduz a uma interpretação da palavra *legitimidade* levando em consideração o conceito de Garner (2006), vislumbrando-a sob um sentido jurídico, como uma ideia bastante direta de que o que é legítimo está de acordo “com a lei; é legal”; por conseguinte, o que é legítimo também é “genuíno e válido”.

Logo, para o susodito autor, a lei é a principal fonte da legitimidade. Adicionalmente, faz a distinção entre legitimidade interna e externa. Em consonância com este autor, na Administração Pública, as ações do governo devem servir a um propósito público, ao bem coletivo da sociedade, tanto por parte daqueles que exercem mandato eletivo quanto de gestores públicos.

Nessa dinâmica, atina-se para outra definição importante, apresentada por Mousa e Hassan (2015), para quem a teoria da legitimidade pode ser pensada, na prática, como uma estrutura conceitual baseada na existência de relações sociais e de troca entre a máquina pública e a comunidade. Nesse contexto, emerge um ponto que merece destaque: o fato de um cidadão, que muitas vezes é alheio aos detalhes que cercam as escolhas políticas, realmente seria capaz de exercer um controle social sobre o gestor público? Além disso, a democracia, por si só, legitima a ação de seu governante e vincula a ação dos demais gestores à orientação geral do chefe político eleito? (PINHEIRO, 2016).

Nas definições até aqui discutidas, averígua-se que a teoria da legitimidade está ligada ao governo, de forma ampla, e ao seu direito legítimo de governar, o qual

é concedido pelo cidadão, de acordo com os preceitos constitucionais, que também assegura “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas” (BRASIL, 1988, p. 56).

A propósito, dentre os órgãos fiscalizadores e de controle dos gastos públicos, sobreleva-se a fiscalização popular, que se dá por meios dos portais de transparência pública que são legitimados por leis, dando ao cidadão a devida participação na *coisa pública* (BRASIL, 2020)

Nessa lógica de acompanhamento da transparência pública, cabe abrir parênteses para duas ações importantes no que diz respeito ao controle relacionado à Covid-19 no Brasil, quais sejam o Índice de Transparência da Covid-19, criado pela Open Knowledge Brasil (OKBR), e o *Ranking* de Transparência no Combate à Covid-19, idealizado pela TIB, utilizado neste estudo.

O índice da OKBR, lançado em abril de 2020, intenta avaliar a qualidade dos dados epidemiológicos e sanitários atinentes à pandemia, publicados pelos governos de capitais, estados e União em seus portais oficiais. Para tanto, estabelece três dimensões de dados – conteúdo, granularidade e formato – correspondentes a aspectos avaliados separadamente, aos quais são atribuídos diferentes pesos para a construção da nota final, em uma escala de 0 a 100, em que 0 é estipulado para o ente menos transparente, enquanto 100, ao mais transparente (OKBR, 2020).

O Quadro 1 reporta o resumo dessas dimensões:

**Quadro 1 - Dimensões de análise da OKBR**

<b>Dimensão</b>	<b>Critério</b>	<b>Descrição</b>	<b>Pontuação</b>
<b>Conteúdo (Peso = 1)</b>	Idade ou faixa etária	Idade ou faixa etária das pessoas que pertencem ao grupo de, no mínimo, casos confirmados	0 = não apresenta 0,5 = apresenta apenas uma média geral ou dados de algum grupo (ex. óbitos) 1 = apresenta idade ou faixa etária
	Sexo	Sexo das pessoas que pertencem ao grupo de, no mínimo, casos confirmados	0 = não apresenta 0,5 = apresenta para algum grupo (ex. óbitos) 1 = apresenta idade ou faixa etária
	Status de atendimento	Especifica casos hospitalizados (internação e UTI) ou em isolamento domiciliar	0 = não apresenta 1 = apresenta
	Doenças preexistentes	Presença de doenças preexistentes/ comorbidades (diabetes, hipertensão etc.)	0 = não apresenta 0,5 = apresenta em algum grupo (ex. óbitos) 1 = apresenta para todos os casos
	Ocupação de leitos	Quantidade de leitos ocupados no estado em relação ao total disponível. Pode ser apresentado como taxa (%) ou desagregado (capacidade e ocupação)	0 = não apresenta 0,5 = apresenta somente leitos exclusivos de Covid-19 1 = apresenta
	Outras doenças respiratórias	Número de casos de Síndrome Respiratória Aguda Grave registrados ou outras enfermidades que possam indicar suspeita de Covid-19	0 = não apresenta 1 = apresenta
	Testes disponíveis	Quantidade de testes de que o estado dispõe para atender a determinado período de tempo	0 = não apresenta 1 = apresenta
<b>Granularidade (Peso = 2)</b>	Testes aplicados	Quantidade de testes já realizados, incluindo detalhamento de resultados negativos e positivos	0 = não apresenta 1 = apresenta
	Microdado	Registros individualizados, detalhados e anonimizados dos casos confirmados	0 = não apresenta; 0,5 = apresenta de um grupo de casos apenas (ex. óbitos) 1 = apresenta
<b>Formato (Peso = 3)</b>	Localização	Nível de agregação geográfica dos casos divulgados	estado = 0 cidade = 0,5 quantidade por hospital ou bairro/distrito = 1
	Visualização	Painel para consulta do público em geral	0 = não apresenta 1 = apresenta
	Formato aberto	Maioria dos dados estruturados de painéis e boletins em ao menos uma planilha em formato editável, de preferência aberto (CSV, ODS)	0 = não apresenta; 1 = apresenta
	Série Histórica	Base de dados única e atualizada com o histórico completo de registro de casos do novo coronavírus	0 = não apresenta série 0,5 = série em gráfico 1 = série em uma base de dados completa para <i>download</i>

Fonte: OKBR (2020).

Por sua vez, a TIB deu início às suas avaliações a partir de maio de 2020, tendo como foco as contratações emergenciais de bens e serviços realizadas pela Administração Pública para combater a pandemia (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL, 2020).

Nessa direção, a TIB tem como escopo: avaliar o nível de transparência e o modo como é promovida em relação às contratações emergenciais realizadas em resposta à Covid-19; identificar as melhores práticas e iniciativas de transparência e abertura de dados relacionados às contratações emergenciais entre os entes públicos municipais, estaduais, distrital e federal; promover as recomendações para a transparência de contratações emergenciais (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL, 2020).

Sinteticamente, a TIB recomenda algumas ações voltadas às contratações emergenciais pelos entes públicos, como cita Naves (2020, p. 45):

- a) a necessidade de estados e municípios estabelecerem regras que guiarão os processos licitatórios e de contratação a serem realizados por seus órgãos, à semelhança da Lei nº 13.979/2020;
- b) previsão, na legislação, da criação de sítio eletrônico para a divulgação das informações sobre contratações emergenciais, conforme previsto na Lei nº 13.979, de 2020 (art. 4º, § 2º);
- c) disponibilização das legislações federal, estadual e/ou municipal relevantes para contratações emergenciais no mesmo portal em que se encontram as informações sobre as contratações, incluídas as informações para interessados em participar dos processos de licitação e contratação direta;
- d) orientações para elaboração de legislação que prevejam informações suficientes sobre cada contratação emergencial para permitir o controle social sobre os gastos públicos e a comparabilidade dos preços cobrados da Administração Pública em diferentes níveis e localidades, e, ainda, atribuição aos órgãos de controle de competência para fiscalizar todas as fases dos processos relacionados às contratações;
- e) recomendações sobre o sítio eletrônico a que se refere o art. 4º, §2º, da Lei nº 13.979/2020, o qual deve ser um espaço específico, independente ou parte de um portal de transparência mais amplo, para divulgação centralizada de informações sobre contratações emergenciais, com divulgação destacada nos sítios eletrônicos principais do governo estadual ou municipal e em seus portais de transparência, do órgão de saúde responsável e do órgão de controle encarregado pela fiscalização daqueles gastos, assim como no portal, caso exista, dedicado às informações sobre o enfrentamento à Covid-19, e, ademais, nas redes sociais e demais canais de comunicação oficiais do governo;
- f) recomendações acerca das informações relativas às contratações celebradas para o enfrentamento da Covid-19, que devem ser disponibilizadas nesses sítios eletrônicos e seus prazos;

g) sugestões sobre elaboração de uma lista de bens, produtos e serviços de saúde relacionados diretamente ao combate da Covid-19, que podem ser adquiridos por meio de contratações emergenciais, com o objetivo de facilitar o controle social e evitar desvios, entre outros.

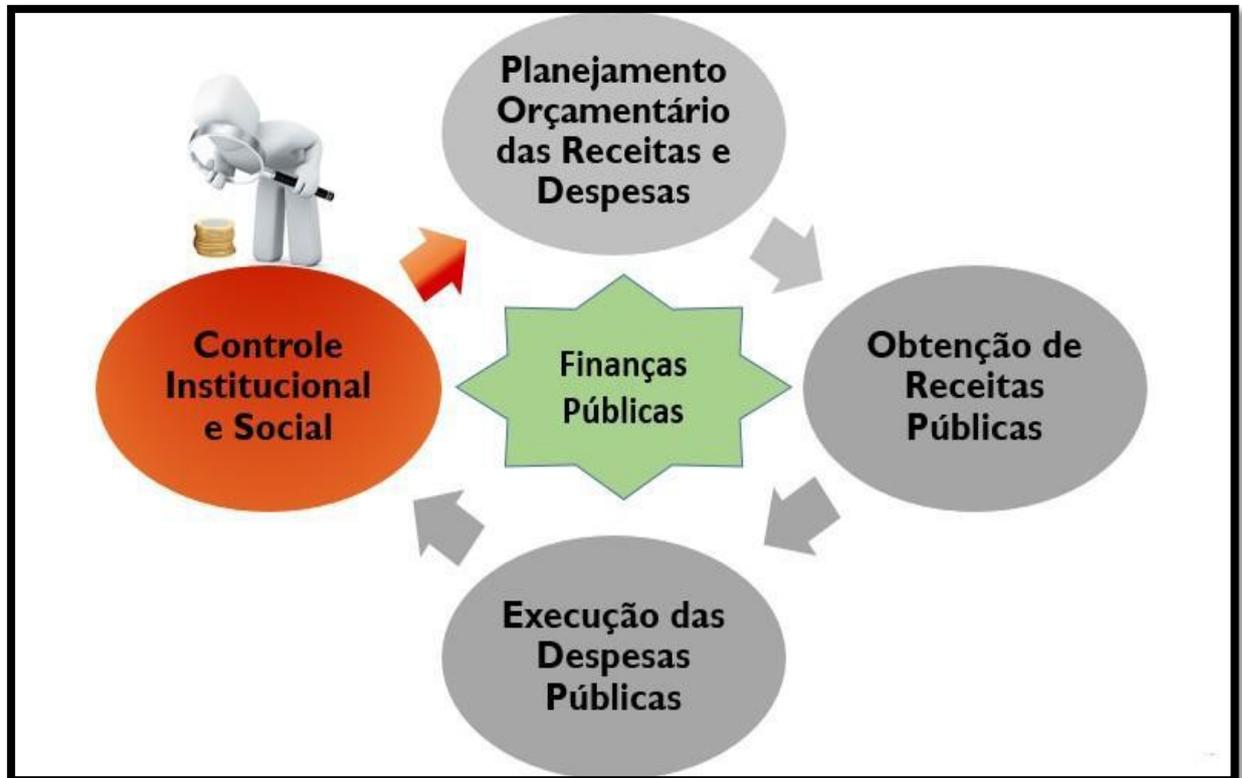
Dito isso, coaduna-se o posicionamento de Akutsu e Pinho (2002, p. 733), ao referirem que se espera

que os gestores públicos prestem contas de suas ações, dando publicidade às decisões e ações governamentais que interessem à coletividade, tais como a divulgação de balanços orçamentários; ampla publicidade às licitações, indicando os fornecedores selecionados e preços das propostas vencedoras; e indicação de serviços e programas de governo oferecidos. Em estágios mais avançados da democracia, espera-se que, além da transparência dos resultados alcançados pela administração, as principais decisões governamentais – tais como a elaboração do orçamento e a licitação de obras e serviços de maior vulto – sejam sempre tomadas com consulta à sociedade por meio de audiências públicas.

De fato, uma gestão pública transparente assume responsabilidade para com os bens e os recursos públicos e, está subordinada a prestação de justificativas e sujeita a penalidades. Ao mesmo tempo, essa gestão deve criar mecanismos que possibilitem uma ativa “participação social” no (re)planejamento (tomada de decisão) do Estado, desde o debate sobre questões sociais relevantes até a (re)definição e (re)implementação de políticas públicas. Essa relação bilateral está relacionada à prática de accountability, que reúne a divulgação transparente das informações públicas, a prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos (AKUTSU; PINHO, 2002; CLÈVE; FRANZONI, 2013).

Sendo assim, o controle social nada mais é que uma forma de distribuição do poder de decisão sobre as políticas públicas entre o Estado e a sociedade. Assim, a sociedade passa a interagir com o Estado e participa ativamente da definição, elaboração e acompanhamento das prioridades e políticas a serem implementadas pelos entes administrativos, conforme demonstrado na Figura 1 (FERREIRA; DE OLIVEIRA; ALMEIDA; TEIXEIRA, 2016).

**Figura 1 – Controle social no ciclo do gasto público**



Fonte: Ferreira; De Oliveira; Almeida; Teixeira (2016).

Dessa forma, a transparência pode ser uma aliada inescusável da sociedade, enquanto ferramenta para que o poder público mantenha mais comprometimento em relação aos gastos públicos, sendo capaz de influenciar diretamente na *accountability* (FMI, 2012).

Sobre a *accountability*, esta pode ser entendida como a responsabilização democrática dos agentes públicos por meio de dois mecanismos: *accountability* vertical, na qual a sociedade controla de forma ascendente os governantes (mediante o voto em representantes, os plebiscitos e os conselhos de usuários de serviços públicos, entre outros mecanismos) e *accountability* horizontal, definida como aquela que se efetiva mediante a mútua fiscalização entre os poderes (*checks and balances*) e por meio de órgãos governamentais que controlam a atividade pública, a exemplo dos tribunais de contas brasileiros (O'DONNELL, 1998).

Por seu turno, no entendimento de Abrucio e Loureiro (2004, p. 75), trata-se da “construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os

governados”. Classificam-na, por oportuno em três formas: processo eleitoral, controle institucional durante o mandato e regras estatais intertemporais, sendo que durante o mandato pode ser realizada “pelo controle administrativo das ações estatais”.

No Brasil, a CF/88 dispõe de vários dispositivos que regulamentam e facultam o controle dos atos dos entes públicos. Dessa forma, propiciam o cumprimento da publicidade e transparência dos atos públicos, ensejando o questionamento sobre tais atos e trazem a potencialidade de sanções.

De acordo com, Silva (2001, p. 11), almeja-se, a partir da transparência dos atos públicos

garantir a todos os cidadãos, individualmente, por meio das diversas formas em que costumam se organizar, acesso às informações que explicitam as ações a serem praticadas pelos governantes, as em andamento e as executadas em períodos anteriores, quando prevê ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos e realização de audiências públicas, dos planos, diretrizes orçamentárias, orçamentos, relatórios periódicos da execução orçamentária e da gestão fiscal, bem como das prestações de contas e pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas.

Corroborando Mota (2006), o advento da CF/88 assegurou o direito à impetração da denominada *ação popular*, instrumento fundamental para o exercício da *accountability*, ao viabilizar a defesa dos interesses públicos e possibilitar ao cidadão comum agir em defesa do interesse coletivo.

Aliás, Koppell (2005) menciona a transparência como a mais importante categoria da *accountability*, enquanto instrumento para avaliar o desempenho organizacional. Trata-se de um requisito-chave para todas as outras dimensões. A transparência refere-se a como mostrar a atuação das organizações e dos agentes públicos. Na prática, a transparência requer que as organizações e os burocratas sejam objeto de constante supervisão e questionamento.

É oportuno citar a legitimidade como fortalecedora da democracia. Diante dessa lógica, coaduna-se o posicionamento de Nagata (2012, p .6), ao afirmar que “a legitimidade cometida aos órgãos de controle interno e externo (o controle social) franqueia a possibilidade de verificar a correção material da atividade financeira do Estado”.

Não obstante, Stout (2013) menciona que a dificuldade em conceitualizar a teoria da legitimidade está centrada na problemática dual sobre o que realmente significa autoridade política legítima ou o legítimo empoderamento de vários atores da

governança para decidir e agir em nome de uma sociedade. Sobre essa questão, a referida autora expõe questões sobre o direito de governar, isto é, a real autoridade do governo entrelaçada a um rol de leis que legitimam todos os atos e ações dentro da administração pública, e o poder adquirido pelo simples fato de o governante ocupar um cargo no governo.

O que vem exposto na Constituição Federal de 1988, no parágrafo único de primeiro artigo, é que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 2016, p. 11). Então, presume-se que este parágrafo da CF reuniu a parte essencial de legitimação do poder público assumido com o povo (PORFÍRIO, 2020). Assim, a democracia brasileira baseia-se no poder do povo e sua legitimidade dá-se, por exemplo, quando o cidadão exerce total direito de acesso e disponibilidade às informações, aos dados e aos atos da administração pública, conforme previsto no artigo 5º da CF (MEDEIROS; WACHELESKI, 2014).

Destarte, contribuindo com essa discussão, Stout (2013) aduz que existe outra preocupação que se relaciona à questão da legitimidade, a qual se traduz no fato de que política e administração pública não são tipicamente diferenciadas nas mentes dos cidadãos, daí porque o governo acaba sendo entendido de forma ambígua. Nessa lógica, a legitimidade administrativa confunde-se com a político-democrática.

Nesse entendimento sobre a teoria da legitimidade junto à administração pública brasileira, o controle social por parte da sociedade apresenta-se com algumas características, a saber: é fator de legitimidade do Estado; indicador de desenvolvimento da democracia; consolidador das liberdades e dos direitos sociais; e percussor de desenvolvimento social e econômico. À vista disso, torna-se imprescindível que se oportunize a todos os cidadãos o exercício do controle social, em sentido lato. Para mais, deve-se propiciar um foco ampliado para os aspectos financeiros e orçamentários da administração pública, a fim de garantir a execução da vontade popular (CONCEIÇÃO, 2010, p. 17).

Portanto, é possível que a transparência pública esteja intimamente ligada à legitimidade dos atos praticados pelos gestores públicos em seus mandatos, influenciando diretamente os aspectos orçamentários. Alguns dos possíveis efeitos da transparência estão relacionados à menor corrupção, disciplina fiscal, gestão mais eficiente dos recursos públicos, aumento da legitimidade e da confiança no governo,

além de melhor prestação dos serviços públicos (OLIVEIRA; BASTOS; MONTES, 2019).

Nessa direção, a Teoria da Legitimidade garante ao cidadão a prerrogativa de obter informações sobre os gastos públicos, daí porque se reputa a relevância de participação da sociedade na Administração Pública, porquanto, conforme Atkinson (2017), a falta de controle social pode ensejar distanciamento dos governantes de seus mandatos eletivos, pois a “apatia” social pode simplificar os esforços em direção a fins corruptos.

Então, atina-se que para que tal participação seja efetivada, é necessário que haja a compreensão acerca do que é repassado ao público, tanto em nível de conteúdo quanto no que alude à temporalidade dos dados publicados, como referido por Pinheiro (2016). Por conseguinte, os entes públicos buscam alcançar legitimidade por meio da prestação de contas à hierarquia política e jurídica; responsabilidade por resultados desejáveis; e capacidade de resposta aos cidadãos afetados. Entretanto, raramente questionam ou explicam completamente a lógica de legitimidade que essas ações promovem.

O Quadro 2, abaixo, revela que a partir da década de 1970, inúmeras pesquisas, em âmbito nacional e internacional, são envidadas com vistas a avaliar aspectos relacionados ao processo de legitimação desenvolvido nas organizações, abrangendo múltiplas abordagens.

**Quadro 2 - Pesquisas relacionadas à Teoria da Legitimidade**

<b>AUTOR (ES)</b>	<b>ANO</b>	<b>OBJETIVOS/RESULTADOS</b>
DOWLING, J.; PFEFFER, J.	1975	Fornecem um quadro conceitual para a análise de legitimidade organizacional e do processo de legitimação por meio dos quais as organizações agem para aumentar a sua percepção de legitimidade.
GUTHRIE, J; PARKER, L. D.	1989	Analisa a história da Comunicação Social Corporativa (CSC) de uma organização australiana de aço, semelhante a americana <i>USSteel</i> . Os objetivos principais do estudo foram determinar se a história da CSC da indústria siderúrgica australiana é semelhante à da americana, e, descobrir se a busca de legitimidade corporativa parece ter sido um motivo principal para divulgações. O estudo aponta para semelhanças entre a divulgação social de ambas as empresas, no entanto, os achados de pesquisa sugerem que a teoria da legitimidade não está relacionada com a CSC, uma vez que não foi encontrada correlação entre os picos de CSC e os eventos socioeconômicos relevantes da empresa em análise.
PATTEN, D.M	1992	Procura explicar se o aumento da evidência social nos relatórios anuais ocorre como uma tentativa de se recuperar a legitimidade afetada por um acidente ambiental, como o caso do derramamento de óleo conhecido como “Exxon Valdez”. Concluiu que o aumento na evidência ambiental das empresas da indústria de petróleo pode ser interpretado como uma evidência desuporte à teoria da legitimidade.
LINDBLOM, C. K.	1994	Investiga como ocorre o processo de legitimação organizacional e introduz quatro estratégias de legitimação, sendo discutidos seus efeitos na natureza e na qualidade da divulgação social corporativa para públicos relevantes.
GRAY, R; KOUHY, R; LAVERS, S.	1995	Demonstram como a evidência social se desenvolveu ao longo de 13 anos na Inglaterra no período de 1979 a 1991, analisando também se as estratégias de evidência propostas por Lindblom (1994) estavam presentes nos relatórios anuais para os seguintes tipos de evidência social: meio ambiente, recursos humanos, relações com a comunidade e produtos.
SUCHMAN, M.C.	1995	Apresenta uma abordagem teórica da legitimidade organizacional, destacando semelhanças e disparidades entre as abordagens estratégicas e institucionais da legitimidade. Identifica três formas primárias de legitimidade: pragmática, moral e cognitiva. Em seguida, examina as estratégias para ganhar, manter e reparar a legitimidade.
DEEGAN, C.	2002	Fornecer uma visão geral da Teoria da Legitimidade que tem sido usada para explicar por que os gestores podem optar por divulgar publicamente informações sobre aspectos específicos do seu desempenho social e ambiental.
DEEGAN, C.; RANKIN, M.; TOBIN, J.	2002	Analisa as revelações sociais e ambientais da BHP Ltd (uma das maiores empresas australianas) no período de 1983-1997 para determinar a extensão e o tipo de divulgação nos relatórios anuais sociais e ambientais ao longo do período, e se essas informações podem ser explicadas pelos conceitos da Teoria da Legitimidade.
O'DONOVAN, G.	2002	Procura estender a aplicabilidade da teoria da legitimidade e o seu poder preditivo. Investigou em que medida as divulgações no relatório anual estão inter-relacionadas às tentativas de ganhar, manter e reparar a legitimidade e a escolha das táticas de legitimação específicas.
CAMPBELL, D.; CRAVEN, B.; SHRIVES, P.	2003	Examinam o grau em que as divulgações voluntárias representam uma tentativa de fechar uma lacuna de legitimidade percebida (LINDBLOM, 1994), a fim de ganhar, manter ou restaurar legitimidade (SUCHMAN, 1995). Os efeitos da percepção das empresas dos fatores de risco de legitimidade também são

		discutidos.
ARCHEL, P.; JAVIER, H.; CARLOS, L.; CRAWFORD, S.	2009	Procuram ampliar o alcance da teoria da legitimidade por meio de uma análise detalhada das ligações que existem entre as estratégias de legitimação de empresas (LINDBLOM, 1994) e as características do ambiente político em questão desenvolvidas.
GUBIANI, C. A.; SOARES, M.; BEUREN, I. M.	2009	Identificam as estratégias de legitimidade da tipologia de Suchman (1995) evidenciadas nos relatórios da administração de empresas públicas estaduais de capital aberto do setor de energia elétrica no Brasil.
MÄKELÄ, H.; NÄSI, S.	2010	Estudam o caso de uma empresa em operação de <i>downsizing</i> , onde houve o fechamento de uma unidade de produção da indústria florestal em uma cidade na Finlândia. O estudo se embasou na estrutura teórica composta pela teoria dos <i>stakeholders</i> e pela teoria da legitimidade. A pesquisa consistiu em uma análise textual de artigos de mídia veiculados em meios de comunicação em massa, com o objetivo de melhorar a compreensão de como a responsabilidade social é concebida e ampliada por corporações globais, por si mesma e por seus <i>stakeholders</i> .
FANK, O. L.; BEUREN, I. M.	2010	Identificam as estratégias de legitimidade da tipologia de Suchman (1995) evidenciadas nos relatórios da administração da empresa Petrobras no período de 2000 a 2009.
BEUREN, I. M.; HEIN, N.; BOFF, M. L.	2011	Verificam a relação existente entre as estratégias de legitimidade organizacional propostas por Lindblom (1994), evidenciadas no RA, com as gerações que administraram empresas familiares no período de 1997 a 2006, no Brasil.
CZESNAT, A. O.; MACHADO, D.D.P.N.	2012	Identificam as formas isomórficas de legitimação relacionadas com as práticas de Responsabilidade Social e Ambiental das empresas de telecomunicações listadas na BOVESPA, evidenciadas em seus Relatórios da Administração publicados no período de 1998 e 2008.

Fonte: Machado (2014).

Em face do exposto, assimila-se que do ponto de vista institucional, a legitimidade é o principal meio pelo qual as organizações conseguem obter ou manter os recursos. Isso assim é porque a sociedade vai olhar com “bons olhos” para a organização se as práticas adotadas estiverem de acordo com o que se espera (BEUREN *et al.*, 2013). Nesse ponto, pressupõe-se que o controle social por via da transparência pública constitui uma forma de consumação da teoria da legitimidade. Tendo isso em vista, atesta-se que a sociedade precisa desempenhar um papel efetivo na esfera pública, com envolvimento, objetivando um governo democrático e representativo, uma vez que a legitimidade em tal estado de coisas não reside em vasta narrativa, mas nas interações entre cidadão e governo.

É, dessa forma, utilizando-se do seu direito de fiscalizar, que a participação social inicia o seu ciclo e designa a sua importância para os rumos de uma sociedade. Nesse sentido, a informação pública é um bem público, e a transparência, um dos elementos primordiais à consecução e consolidação da democracia, porquanto um cidadão ciente das ações da Administração Pública e de seus direitos e deveres

dispõe-se a participar de decisões de interesse social e praticar o controle social sobre as ações do Estado (AKUTSU; PINHO, 2002; BITENCOURT; RECK, 2016).

Concluída essa breve apresentação acerca da Teoria da Legitimidade, discute-se no tópico seguinte a transparência no âmbito da Administração Pública, a partir de duas categorias de divulgação de suas ações: a transparência ativa e transparência passiva.

## 2.2 TRANSPARÊNCIA ATIVA E TRANSPARÊNCIA PASSIVA

A sociedade tem a prerrogativa de conhecer os atos praticados pela administração pública, a fim de exercitar o controle social. Nessa perspectiva, aspectos como a transparência e o acesso à informação são indispensáveis ao fiel cumprimento desse processo, porquanto só se controla aquilo sobre o que se tem conhecimento, efetivamente.

Diante dessa realidade, o exercício da transparência pode ser visto como um importante instrumento para a tomada de consciência do cidadão sobre o que acontece no âmbito de atuação do Estado, garantindo presteza à divulgação de dados. Por essa razão, ratifica-se a imprescindibilidade de os entes desenvolverem esse mecanismo no sentido de que a sociedade tenha à disposição a prestação das contas, identificando se esta atende ao interesse coletivo.

Na acepção de Di Pietro (2006, p. 693):

a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Os referidos princípios facultam a busca por uma Administração Pública mais eficiente, garantindo ao cidadão uma conduta mais profícua na tomada de decisões administrativas, no controle e na fiscalização dos atos públicos, de modo que a atuação do Estado alcance, efetivamente, o interesse público. Com isso, assegura-se a honestidade na gerência da coisa pública, suscitando o comprometimento dos agentes públicos que se afastem desses preceitos (MORAIS, 2002, p. 99).

Então, segundo no entendimento de Corbari (2004, p. 109) assimila-se que:

para a construção da cidadania e, conseqüentemente, da democracia, duas condições se fazem imprescindíveis: do lado da sociedade, o surgimento de cidadãos conscientes e organizados em torno de reivindicações cuja consecução pelo poder público signifique a melhora das condições de vida de toda a coletividade; e, de parte do Estado, o provimento das informações corretas, claras e relevantes a toda a população, reforçando a legitimidade das políticas e a segurança de seus atos.

Cabe salientar que, conforme Dias Filho (2005), a transparência pública não se confunde com o princípio da publicidade, que respalda o moderno Estado de direito. Embora a publicidade garanta ao poder público certa transparência, elas são diferentes, já que a exigência da publicidade é atendida com a publicação dos atos do poder público no veículo oficial de imprensa, enquanto a transparência não se satisfaz com o mero cumprimento de formalidades.

Logo, a transparência requer a disposição, o destemor de desproteger-se em relação ao outro, de expor-se, de mostrar-se como se é, de dar a conhecer externamente aquilo que não é aparente e que de outro modo não seria do conhecimento do outro. Enfim, de desnudar-se. Porque transparência confere visibilidade (GOMES FILHO, 2005, p. 5).

Na acepção de Moser (2001, p. 3), a transparência constitui a “abertura dos procedimentos de funcionamento imediatamente visíveis para aqueles que não estão diretamente envolvidos (o público) para demonstrar o bom funcionamento de uma instituição”.

Para Coelho *et al.* (2006), a transparência corresponde ao grau de disponibilidade de informação sobre uma agência/governo, que pode ser acessada por todos os cidadãos, de modo que permita a eles o controle e monitoramento do funcionamento dessa agência/governo.

Souza et al. (2009, p. 12) propõe que:

[...] a transparência nos atos da Administração Pública tem como desígnio impedir ações impróprias e eventuais, como o uso indevido dos bens públicos por parte dos governantes e administradores. Alargando o acesso dos cidadãos às informações públicas, em todas as esferas, a fim da edificação de um país mais democrático, onde todos os segmentos da sociedade possam desempenhar com êxito o controle social, ajudando na efetivação de uma gestão mais eficaz e eficiente.

A fim de promover uma transparência que possibilite utilizações precisas, à Administração Pública cabe promover uma busca por mecanismos de interação e de relação com os serviços públicos mais eficientes, do ponto de vista da transparência, já que a prestação de serviços públicos requer forte interação nas questões de acesso ao serviço, recepção e respostas a estas demandas (TCU, 2020).

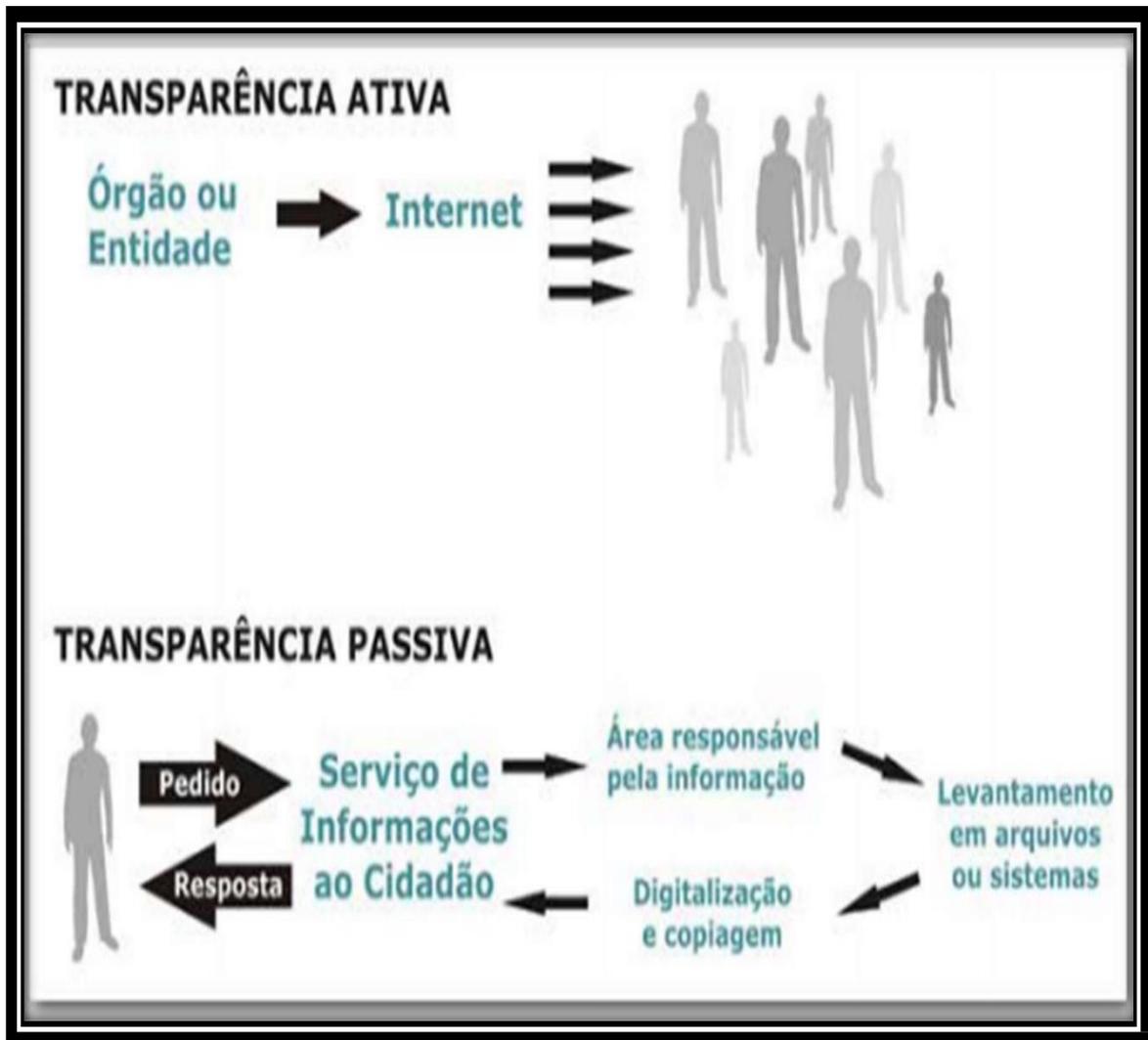
Destaca-se nesse contexto, a instituição da Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, ratificando a importância de os cidadãos exercerem o direito à transparência de informações relacionadas. Diante dessa lógica, recorre-se à definição de transparência pública enquanto dimensão do princípio da publicidade que norteia a Administração Pública no Brasil, denotando que as informações disponibilizadas pelo poder público, seja por via ativa ou passiva, tenham fácil acesso e compreensão por parte da sociedade.

Nesse sentido, a transparência ativa diz respeito às informações que a administração divulga em sítios eletrônicos na internet, ou seja, trata-se de dados de acesso público que devem estar disponíveis, independentemente de solicitação de qualquer cidadão, denotando a característica moderna de transparência pública. Por sua vez, a transparência passiva diz respeito à informação divulgada em resposta a demandas da sociedade. Com efeito, a internet, tendo em vista suas características, permite que uma grande quantidade de dados fique acessível a um número elevado de pessoas, servindo de ferramenta indispensável para a transparência (ALLEGRETTI; PLATT NETO, 2010).

Inegavelmente, a adoção de TICs viabiliza o processo de criação de ambientes participativos, colocando frente a frente a administração municipal e os usuários, intensificando a demanda por informações e criando uma motivação extra por transparência no fazer dos agentes públicos. Ademais, motiva a busca por mecanismos de interação e relação com os serviços públicos mais eficiente e também transparente, já que a prestação de serviços públicos demanda forte interação nas questões de acesso ao serviço, recepção e respostas a estas demandas (SANT'ANA, 2009, p. 19).

Nessa perspectiva, a LAI definiu a transparência para a Administração Pública a partir de duas categorias de divulgação de suas ações, quais sejam a transparência ativa e transparência passiva, devidamente ilustradas na Figura 2.

Figura 2 - Transparência ativa e passiva



Fonte: CGU (2012).

Nessa perspectiva, Sant'anna (2009) menciona que uma das principais contribuições que o uso da internet pode trazer para a divulgação das ações governamentais é a redução do custo do exercício da cidadania, dada a oportunidade para a sociedade de dedicar menos tempo e dinheiro para a obtenção de informações de seu interesse, patenteando os fundamentos de uma sociedade democrática e plural.

Destarte, valida-se a aceção de Piñar Mañas (2001, p. 30), para quem a revolução tecnológica:

visa propiciar uma administração mais eficiente e eficaz, mais próxima ao cidadão, mais moderna, mais rápida, que permita oferecer ao cidadão um serviço muito melhor. Exige-se uma administração mais transparente, democrática, mais controlada, mais acessível, mais

respeitosa com a privacidade”, ao qual se poderia acrescentar: os direitos humanos, de uma maneira ampla.

Retomando a discussão sobre a tipologia da transparência, Limberger (2017) adverte que a transparência ativa se refere aos casos em que a disponibilização de dados por parte da administração pública ocorre de modo espontâneo, ao passo que a passiva ocorre quando os dados são fornecidos mediante solicitação da parte interessada. Contudo, para a autora, em ambos os casos, quando houver o uso de TIC para a disponibilização de tais informações, manifesta-se a *cibertransparência*.<sup>1</sup>

Para o referido autor, as novas tecnologias significam muito mais do que a simples utilização da ferramenta eletrônica pela administração, mas podem servir para tornar o relacionamento mais democrático, a aproximação, a participação e a fiscalização do cidadão com relação aos atos praticados pelos gestores públicos (LIMBERGER, 2015).

Assim, a transparência ativa é um exercício permanente do órgão ou entidade pública de avaliar as informações de interesse coletivo que devem ser divulgadas, não estando restritas ao disposto no artigo 8º da LAI, porquanto se trata do conteúdo mínimo. A disponibilização prévia das informações reduz a demanda de pedidos de informações, além de garantir ao cidadão o acesso imediato das informações, sem ter de se submeter à espera de respostas da Administração.

Para Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), a transparência ativa como a difusão periódica e sistematizada de informações sobre a gestão estatal, resultado de ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações legais impostas aos órgãos do Estado, determinando que sejam publicadas informações para que a sociedade possa avaliar o desempenho governamental.

Coadunando os referidos autores, a transparência passiva se refere à obrigação do Estado em conceder a todos os cidadãos que requeiram o acesso tempestivo aos documentos oficiais, salvo aqueles que estiverem legalmente protegidos por motivo de segurança nacional, investigação pública, direito de terceiros etc. A regra geral é o livre acesso, sendo o sigilo a exceção.

---

<sup>1</sup> O termo *cibertransparência* serve para designar as novas relações que se travam em rede, denominadas ciber, aglutinadas à ideia de transparência. a. O fenômeno tecnológico pode servir para potencializar a informação pública.

Fonte: LIMBERGER, Têmis. Cibertransparência. Informação pública em rede e a concretização dos direitos sociais: a experiência dos municípios gaúchos. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 08, n. 04, n. esp., p. 2651-2669, 2015. DOI: 10.12957/rqi.2015.20942.

Já a transparência ativa diz respeito à obrigação que a Administração Pública tem de publicar ou de manter à disposição da sociedade informações acessíveis sem a necessidade de os cidadãos as solicitarem. Na verdade, segundo Miragem (2013), a transparência ativa propõe um dever de conduta ao Estado, ou seja, por iniciativa própria, ele deve divulgar informações de interesse público, relativas às suas atuações e àquelas de natureza pública, mantendo-as disponíveis de forma permanente a qualquer indivíduo que delas queira se inteirar.

Seguindo esse ponto de vista, para Zuccolotto et al (2015, p. 148) tem-se que:

a transparência ativa consiste na difusão periódica e sistematizada de informações sobre a gestão estatal. Resulta de ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações legais impostas aos órgãos do Estado, determinando que sejam publicadas informações necessárias e suficientes para que a sociedade possa avaliar o desempenho governamental.

Mendel (2009, p. 34) corrobora esse entendimento, ao asseverar que:

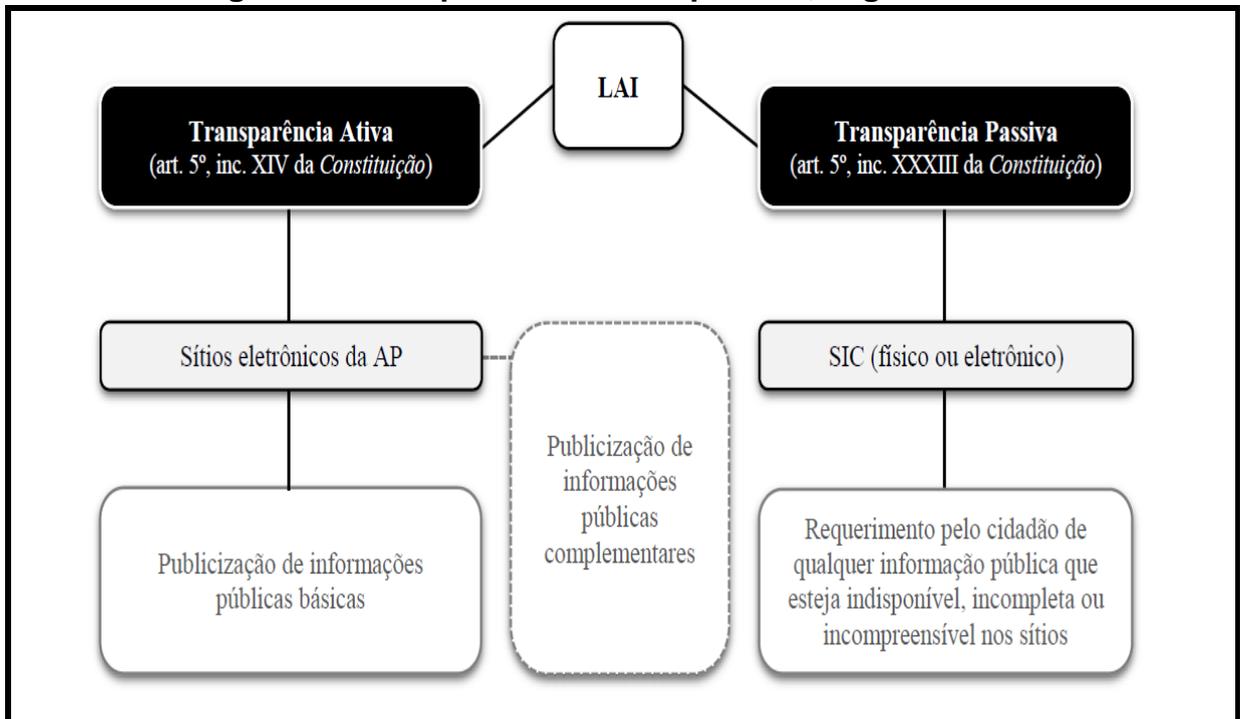
a abrangência dessa obrigação depende, em certa medida, de limitações de recursos, mas a quantidade de informações disponíveis deve aumentar com o tempo, sobretudo tendo em vista que novas tecnologias facilitam a publicação e divulgação de informações. A Declaração Conjunta dos mandatários especiais solicita, de maneira particular, aumentos progressivos da abrangência da divulgação proativa: “devem ser implementados sistemas para aumentar, no decorrer do tempo, a quantidade de informações sujeitas a divulgação de rotina.” A meta de mais longo prazo deve ser a disponibilização proativa de informações de tal modo a minimizar a necessidade dos indivíduos de recorrer a pedidos para ter acesso a elas.

Seguindo esse raciocínio, a própria Lei de Acesso à Informação estabelece que a internet é um meio disponível e obrigatório para efetivas ações relacionadas à transparência ativa, conforme disposto em seu § 2º, Art. 8º (BRASIL, 2011, p. 3):

para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

A Figura 3 ilustra a transparência ativa e passiva, conforme a LAI:

**Figura 3 - Transparência ativa e passiva, segundo a LAI**



Fonte: Melo (2019).

Adicionalmente, pode-se deduzir que a transparência ativa pode ser exemplificada com a publicação de dados por iniciativa do próprio ente público, ou seja, quando as informações se tornam públicas independentemente de terem sido requeridas pela sociedade, utilizando, principalmente, ferramentas ligadas à Internet. Um claro modelo de transparência ativa são as seções de acesso a informações dos endereços eletrônicos dos órgãos e das entidades (UFT, 2016).

Nesse cenário, destacam-se os portais de transparência. Aquele ambiente de divulgação proativa de informações de interesse público, além de facilitar o acesso das pessoas e reduzir o custo com a prestação de informações, evita o acúmulo de pedidos de acesso sobre temas semelhantes (UFT, 2016).

A título de exemplo a Figura 4 ilustra o Portal de Transparência do Governo Federal, que serve para divulgação de dados públicos.

Figura 4 – Portal de transparência do governo federal

**Portal da TRANSPARÊNCIA**  
DINHEIRO PÚBLICO É DA SUA CONTA!

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) aprimorou o mais abrangente banco de dados disponível à população sobre a aplicação dos recursos públicos do Governo Federal. Confira as inovações e melhorias para acompanhar como o dinheiro público está sendo utilizado:

- 
**INTEGRAÇÃO DOS DADOS**  
Bases governamentais totalmente integradas e poderosa ferramenta de busca. Visualização - numa única página - sobre despesas, servidores, fornecedores, etc.
- 
**MELHOR USABILIDADE**  
Layout intuitivo e responsivo para acesso a partir de celulares e tablets. Tabelas interativas que agregam dados e geram gráficos
- 
**LINGUAGEM CIDADÃ**  
Informações disponibilizadas no formato popularmente conhecido para as ações e programas de governo. Ferramentas interativas tiram dúvidas e explicam termos
- 
**MAIS INTERATIVIDADE**  
Integração com redes sociais, geração de QR Codes, ferramentas de notificação e a possibilidade de informar sobre empresas suspeitas de irregularidades
- 
**DADOS ABERTOS**  
APIs disponíveis para que a sociedade crie suas próprias ferramentas e aplicativos. Dados em tabelas para estudos e análises
- 
**NOVAS INFORMAÇÕES**  
Conteúdo de licitações, contratos e viagens a serviço. Agregação de informações sobre acordos de leniência, emendas parlamentares e relatórios de auditoria

Fonte: Transparência Internacional (2021).

Consoante a CGU (2021), o Portal da Transparência do Governo Federal é um canal por meio do qual o cidadão pode acompanhar a utilização dos recursos federais arrecadados com impostos no fornecimento de serviços públicos à população, além de se informar sobre outros assuntos relacionados à Administração Pública Federal.

O site, que foi lançado em 2004 e remodelado em junho de 2018, é mantido pela CGU e tem o objetivo de garantir e ampliar a transparência da gestão pública e fortalecer a participação social na fiscalização dos gastos e investimentos do Poder Executivo Federal. Uma vez disponibilizadas no Portal, as informações ficam expostas para conhecimento do cidadão por meio de painéis, consultas detalhadas, gráficos, dados abertos.

A ação proativa dos gestores guarda relação com a legitimidade de seus atos, pois na ausência de prestação de informações à sociedade, os indivíduos poderão ficar em dúvida quanto aos gastos realizados, gerando, dessa forma, incredulidade sobre as ações executadas pelo poder público, devido à falta de transparência quanto aos atos administrativos (MARTINS, 2011).

Nessa linha, Bittencourt e Lopes (2018) reiteram que a ausência de informações acarreta incertezas que tiram toda a legitimidade da Administração Pública, e é nesse quesito que se sobressai o dever de transparência do poder público, em uma possibilidade de resgate e afirmação da legitimidade da administração.

Portanto, deve-se considerar a tendência de que os gestores públicos, no uso de suas atribuições legais, gerenciem as informações prestadas, com o objetivo de se legitimarem frente à população que os designaram para governar, com o escopo de adquirir uma imagem positiva sobre a sua gestão. A fim de alcançar o importante propósito de legitimação, nos casos em que não há motivos para manipular ou ocultar dados, os gestores escolhem divulgar mais informações para adquirir confiança da população, indo, inclusive, além do que é exigido pelas normas, graças à transparência ativa (LIRA; DINIZ; QUEIROZ; LEITE, 2018).

Assegura-se o acesso a informações públicas pelo Art. 9º da LAI, a partir de um serviço de informações ao cidadão estabelecido em órgãos e entidades do poder público, em local e condições apropriados para o recebimento dos pedidos e para orientar as pessoas quanto ao acesso. Para tanto, no âmbito da Administração Pública Federal, criaram-se os Serviços de Informação ao Cidadão (SICs), correspondendo a unidades físicas de atendimento, e o sistema eletrônico e-SIC (BRASIL, 2016, p. 14).

A Figura 5 descreve os procedimentos para solicitação de acesso a informações pela internet.

**Figura 5 – Procedimento para pedido de informação via SIC**



**2** Preencha o formulário de solicitação de pedido de informação

**PRAZO PARA RESPOSTA 20 DIAS**  
prorrogáveis por mais 10 dias mediante justificativa expressa

**3** ACOMPANHE O PEDIDO via e-SIC

**no e-SIC o cidadão pode:**

- acompanhar o andamento do pedido
- entrar com recursos
- consultar as respostas recebidas
- entrar com reclamação, caso o pedido não tenha sido respondido

**4** Caso o órgão negue o acesso à informação ou o cidadão entenda que a informação não foi fornecida, o requerente tem 10 dias para entrar com **RECURSO**, a partir da data de resposta do órgão.

[www.acessoainformacao.gov.br](http://www.acessoainformacao.gov.br)

Fonte: SIC (2021).

No âmbito do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação (e-SIC), este integra-se ao Fala.BR., desenvolvido pela CGU, facultando aos cidadãos a realização de pedidos de informações públicas e manifestações de ouvidoria em um único local, a partir de um único cadastro. Com isso, a união dos dois sistemas abre caminho para melhorias e novas funcionalidades que facilitarão a vida dos cidadãos e dos gestores em todos os níveis de governo, como: tratamento de pedidos e manifestações, cadastros de usuários e interfaces amigáveis.

Na prática, a garantia efetiva do direito à informação requer não apenas a divulgação proativa por parte dos órgãos públicos (a obrigação de publicação), mas também a solicitação e o recebimento por qualquer pessoa de quaisquer informações em poder dos órgãos públicos, sujeito às exceções. Isso, por sua vez, exige que sejam criados procedimentos claros a serem seguidos pelos órgãos, para processar pedidos de informação. A necessidade de garantia do direito à informação também exige um

sistema de exame independente das decisões internas tomadas pelos órgãos públicos (MENDEL, 2009, p. 38).

Cabe destacar que tanto a Lei nº 12.527/11 quanto o Decreto Regulamentador nº 7.724/12 elencam uma série de informações que, necessariamente, devem estar em transparência ativa, a saber (BRASIL, 2016, p. 52):

- estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;
- programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto;
- repasses ou transferências de recursos financeiros;
- execução orçamentária e financeira detalhada;
- licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;
- remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, conforme ato do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; (Redação dada pelo Decreto nº 8.408, de 2015);
- contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei nº 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão - SIC; e (Redação dada pelo Decreto nº 8.408, de 2015);
- programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT (Incluído pelo Decreto nº 8.408, de 2015).

Outrossim, a Lei de Acesso à Informação determina a transparência passiva como sendo o oposto da transparência ativa, porquanto de acordo com esse mecanismo, a informação necessita ser buscada pelo interessado, e somente após haver a demanda por esse conhecimento é que destinará a prestação da informação como sendo de interesse coletivo ou geral (BITTENCOURT; LOPES; 2018).

A transparência passiva, então, depende de uma solicitação do cidadão. Ela ocorre, portanto, por meio dos pedidos de acesso à informação que, geralmente, se concentram no sistema e-SIC. Desse modo, o órgão ou entidade solicitado deve se mobilizar no sentido de oferecer uma resposta à demanda (ENAP, 2018, p. 13).

Então, coadunando Yazigi (1999), pode-se dizer que a transparência passiva se refere à necessidade de o Estado fornecer aos cidadãos as informações por eles solicitadas, daí porque, segundo essa vertente da transparência governamental,

contrariamente ao que ocorre na transparência ativa, o Estado aguarda passivamente que o cidadão o acione e requeira a informação desejada, para que só então seja disponibilizada ao requerente.

A transparência passiva realiza-se, pois, quando a Administração Pública fornece ou disponibiliza informações a partir de solicitações da sociedade – seja pessoa física ou jurídica. Então, conforme disposto na Lei de Acesso à Informação, especificamente no Art. 10, a transparência passiva ocorre quando (BRASIL, 2011, p. 4):

Art. 10 Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no Art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

Nessa direção, recorre-se aos ensinamentos de Silva, Eirão e Cavalcante (2015), para quem a transparência passiva abrange a obrigação do Estado em atender a determinada demanda do cidadão por informações.

Portanto, contrastando com a transparência ativa, a transparência passiva contém característica reativa, envolvendo processos de serviços mais complexos, seja pela natureza da demanda ou pela necessidade de ação para alcance da informação (CRUZ; SILVA; SPINELLI, 2016).

Aliás, referem os susoditos autores, que no que alude à transparência ativa, assimila-se a obrigação de disponibilizar informações, determinadas em lei, independentemente de terem sido solicitadas pelos cidadãos; já na transparência passiva, a obrigação de implementar procedimentos adequados emerge a partir de pedidos de informações requisitados pelos cidadãos à Administração Pública.

Portanto, basicamente, a solicitação de informação aos órgãos públicos não necessita de fundamentação, motivação ou demonstração de interesse. Não obstante, a descrição da informação requerida deve ser clara, objetiva e precisa, a ponto de identificar o objeto do pleito e possibilitar, de forma eficiente e eficaz, a busca de informação junto ao Estado. Logo, a transparência passiva configura-se como um dos fortes eixos de promoção do controle social, tendo em vista que com um formulário bastante simples, proporciona ao cidadão a possibilidade que formalize o seu pedido de informação de forma fácil e rápida (LOPES; ASSUMPÇÃO, 2013).

Na LAI, um mecanismo de transparência passiva inquestionável são os pedidos de acesso à informação. Em linhas gerais, qualquer interessado pode apresentar um pedido aos órgãos federais, por intermédio de qualquer meio legítimo, devendo conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. Após o pedido, o órgão ou entidade pública terá um prazo de vinte dias (prorrogáveis por mais dez) para prestar a informação ou justificar as razões de não a fornecer.

Portanto, enquanto a transparência ativa consiste na difusão periódica e sistematizada de informações sobre a gestão estatal, sendo produto de ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações legais impostas aos órgãos do Estado, estipulando a publicação de informações para que a sociedade avalie o desempenho do governo, a transparência passiva alude à obrigação de o Estado conceder a todos os cidadãos que assim requeiram o acesso tempestivo aos documentos oficiais, com exceção daqueles legalmente protegidos por motivo de segurança nacional, investigação pública, direito de terceiros etc.

Contudo, nesses casos, via de regra, deve-se ensejar o livre acesso. Assim, de forma geral, vislumbra-se que os portais de transparência constituem fontes práticas e essenciais de informações. A disponibilização de dados de maneira efetiva deve ser intensificada no decorrer do tempo, daí porque o uso de tecnologias acaba patenteando a sua grande relevância nesse processo.

Diante das considerações aqui estabelecidas, reputa-se indispensável a participação popular na Administração Pública, como legítima a LAI, ao expressar em seu Art. 5º que é “dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2011, p. 2).

Por meio das instâncias e dos mecanismos de participação social, o Estado disponibiliza informações, esclarece dúvidas, abre debates e presta contas à sociedade sobre ações e projetos de relevante impacto ou interesse social. Nessa lógica, a LAI determina que o acesso a informações públicas seja assegurado mediante a realização de audiências ou consultas públicas e pelo incentivo à participação popular (BRASIL, 2019).

Importa validar que a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão responsável pelo monitoramento da aplicação da LAI no âmbito da administração pública federal, pelo treinamento de agentes públicos no desenvolvimento de boas práticas de transparência, pelo fomento à cultura de transparência e a conscientização

do direito fundamental de acesso à informação, bem como instância recursal responsável por avaliar as negativas de acesso à informação, conforme prescrito no Art. 16 da LAI (CGU, 2015, p. 7).

No entendimento de Zuccolotto e Teixeira (2014), uma administração transparente pode ajudar a aumentar o nível de confiança da população e do mercado no governo, promovendo maior estabilidade da economia e auxiliando na melhoria da gestão pública.

Então, deduz-se que as democracias atuais são indissociáveis de uma gestão governamental transparente, porquanto não existe democracia efetiva sem transparência administrativa e acesso à informação por parte dos cidadãos.

### 2.3 ATRIBUTOS DA QUALIDADE DE INFORMAÇÃO NA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Como referido anteriormente, a transparência pública é um direito constitucional garantido a todo e qualquer cidadão, a quem se concede acesso às informações referentes aos gastos realizados nas três esferas de governo, assim como aos dados públicos gerados e mantidos pelo governo (BRASIL, 2020).

Ainda que a Administração Pública lance mão de outros instrumentos para publicação das informações, deverá disponibilizá-las nos sítios institucionais acessíveis pela *internet*, obrigatoriamente, cumprindo os requisitos de qualidade listados no § 3º do Art. 8º da LAI (Lei nº 12.517/2011), a seguir (BRASIL, 2011, p. 3):

- I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9o da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo no 186, de 9 de julho de 2008.

Tendo em vista que os governantes, por meio de políticas de governança pública, devem promover uma cultura que permita ao cidadão obter informações, tendo, inclusive, mais chance de participar ativamente e com mais inteligência do processo democrático, o acesso à informação é um dever que deve ser garantido pela governança pública, mediante a transparência, enquanto responsabilidade inevitável de um Estado democrático de direito. Na acepção de Scolforo (2013), cabe ao Estado informar o cidadão sobre seus direitos, designando que o acesso à informação pública seja a regra, e o sigilo, a exceção.

Isso posto, a LAI institui em seu princípio fundamental que o acesso à informação pública é a regra, sendo dever do Estado garantir que essa prerrogativa seja efetivada de forma objetiva, clara, transparente e mediante linguagem acessível a todos (BRASIL, 2020).

Diante dessa realidade, tem-se que a qualidade da informação que será repassada é de suma importância, pois a partir dela será consumada a participação popular na administração pública de forma fiscalizadora, de modo que o controle social sobre o Estado, com o objetivo de assegurar que o dinheiro público, seja bem empregado em prol da coletividade (BRASIL, 2021).

Dessa forma, assimila-se que a qualidade da informação não pode ser avaliada independentemente das pessoas que a utilizam. Então, a sociedade necessita acessar uma informação com qualidade, atualizada e segura no momento em que for utilizada, de modo que isso apoie suas atividades. Por essa razão, a qualidade da informação pode ser considerada como uma das características que determinam o grau de utilização da informação (O'REILLY, 1982 apud TRIDADE; OLIVERA, 2007, p. 8).

Nessa direção, o conceito de qualidade das informações não deve ser repassado sem antes percorrer os atributos relacionados a elas, os quais, conforme Arouck (2013), são entendidos como uma característica que afeta a qualidade da informação.

Arouck (2013) organizou metodologicamente sua proposta para identificar os atributos de qualidade da informação a partir da coleta de dados de diversos artigos,

levando em consideração alguns elementos, a saber: a qualidade da informação; a avaliação da qualidade de sistema de informação; e os modelos de avaliação da qualidade de serviços de informação.

De acordo com a literatura, embora não exista uma definição padrão única para qualidade, alguns autores concordam que assim como no gerenciamento de produtos físicos, a qualidade da informação tem múltiplas dimensões. Por isso, Arouck (2011) realizou uma pesquisa exploratória com vistas a identificar e analisar os atributos de qualidade da informação presentes nos estudos da Ciência da Informação relacionados à gestão de sistemas e serviços de informação publicados em língua inglesa, no período de 1974 a 2009. O autor categorizou os referidos atributos de acordo com os três níveis do problema da comunicação (meio, conteúdo e uso).

A orientação metodológica proposta por Arouck (2011) para identificar e definir atributos de qualidade em determinado *corpus* de análise, foi utilizar a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2009).

Como resultado da pesquisa de Arouck (2011), organizada em três dimensões, o autor elenca uma lista com os atributos de qualidade da informação, onde a categoria *meio* (nível técnico) envolve a apresentação dos dados; a categoria *conteúdo* (nível semântico) abrange a informação por si própria; e a categoria *uso* (nível de eficácia ou influência) engloba o impacto da informação no sujeito (receptor) individual ou coletivo, conforme exposto no Quadro 3, a seguir:

**Quadro 3 – Categorias dos atributos de qualidade da informação**

CATEGORIAS	MEIO	CONTEÚDO	USO
<b>ATRIBUTOS</b>	Acessibilidade, aparência, clareza, concisão, formato, legibilidade, localizabilidade, mensurabilidade, ordem, quantidade, segurança, simplicidade, singularidade, tempestividade, tempo de resposta, volume.	Abrangência, atualidade, coerência, completude, confiabilidade, correção, credibilidade, imparcialidade, inequivocidade, logicidade, precisão, validade, veracidade.	Compatibilidade, compreensibilidade, conveniência, importância, interpretabilidade, pertinência, relevância, significância, suficiência, utilidade, valor informativo

Fonte: Arouck (2011).

A partir dos resultados obtidos, criou-se uma lista dos atributos de qualidade identificados nos documentos analisados, agrupados em três dimensões que se

complementam: meio, conteúdo e uso. A categoria *meio* agrupa as características que se relacionam à apresentação, ao acesso e ao formato da informação. A categoria *conteúdo* reúne os atributos relacionados ao conteúdo informacional, como resposta à demanda intencional da informação. Os atributos da categoria *uso* se referem ao impacto da informação no ator social envolvido no processo de transferência de informação, seja ele individual ou coletivo (AROUCK, 2011).

Assim, o estudo de Arouck (2011) fundamenta a investigação acerca dos termos considerados e definidos para efeito da Lei geral de acesso à informação pública e do decreto que a regulamenta.

Portanto, o acesso a uma informação de qualidade, capaz de auxiliar a execução de suas atividades fins, é imprescindível para a efetivação do controle social, isto é, a participação popular na administração pública e alcance de sua completude (fiscalização das ações de Governo), com o intuito de elucidar os problemas e assegurar a manutenção dos serviços de atendimento à população (BRASIL, 2021).

Em que pese a necessidade não ser meramente a divulgação da informação pública nas plataformas de transparência, sublinha-se a forma de como ela é tratada, para que esteja disponível de maneira compreensível ao cidadão comum (SILVA; CARREIRO, 2013).

Corroborando Miller, Malloy, Masek e Wild (2001), a informação pode ser vista como um bem, com dimensões e atributos de qualidade que podem ser medidas. Uma vez identificados os atributos, a qualidade da informação pode ser gerenciada.

A propósito, atesta-se que se um dos atributos estiver comprometido ou se depreender a ausência de algum deles, a qualidade da informação será diretamente afetada. Nesse ponto, entende-se a informação como dados processados, acrescentados de significados, os quais poderão ter interpretação baseada no uso que o indivíduo fará deles, além de que uma das formas de participação popular na administração pública ocorre com acesso a informações repassadas nas plataformas de buscas digitais, a exemplo do portal da transparência pública do governo federal (Figura 6), demonstrando a importância da categorização dos atributos de qualidade das informações (TRINDADE; OLIVEIRA, 2007).

Figura 6 - Portal da transparência do governo federal

Ir para o conteúdo | Ir para o menu | Ir para a busca | Ir para o rodapé

ACESSIBILIDADE | ALTO CONTRASTE | MAPA DO SITE

# Portal da Transparência

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Sobre o Portal | Painéis | Consultas Detalhadas | Controle social | Rede de Transparência | Receba Notificações | Aprenda mais

Todos

## PAINEL CORONAVÍRUS

Dados agregados sobre despesas e transferências do Governo Federal destinadas ao combate da pandemia

ACESSO >

### PANORAMA

- Governo Federal
- Pessoas Jurídicas
- Pessoas Físicas

### Consulte os documentos diários de despesa

### Sanções

- Painel
- Empresas Inidôneas e Suspensas
- Empresas Punidas
- Entidades Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas
- Acordos de Isenção

**AUXÍLIO EMERGENCIAL** (NOVO)

**BENEFÍCIOS AO CIDADÃO**

**CARTÕES DE PAGAMENTO**

**CONVÊNIO**

**DESPESAS E RECEITAS**

**EMENDA PARLAMENTAR**

**ESTADOS E MUNICÍPIOS**

**LICITAÇÕES E CONTRATOS**

**ORÇAMENTO**

**RECURSOS TRANSFERIDOS**

**SERVIDORES E PENSIONISTAS** (NOVO)

**VIAGENS A SERVIÇO**

### Destaques - Rede de Transparência

#### Painéis - Educação

MEC divulga painéis públicos com dados sobre monitoramento e indicadores para transparência das ações na área

CONHEÇA

### Destaques - Combate ao Coronavírus

#### Contratos Coronavírus

Site do Ministério da Saúde dá transparência à aquisição de bens, serviços e insumos por dispensa de licitação temporária

CONSULTE

Fonte: BRASIL, 2021.

Estudos envolvendo a qualidade da informação encontrados estão presentes na literatura pesquisada. Raupp e Pinho (2014) investigaram, em fevereiro de 2011 e julho de 2012, a prestação de contas realizada pelos Legislativos de 75 municípios de Santa Catarina, em sítios eletrônicos, antes e depois de a LAI entrar em vigor. Suas

principais considerações foram: a maioria dos sítios eletrônicos analisados mostrou baixa capacidade de informação, constatando-se uma falta de transparência para possibilidade de controle social; alguns sítios estão buscando melhorar seus desempenhos informativos para cumprir a LAI.

No caso de Nazário, Da Silva e Rover (2012), promoveram uma análise da qualidade da informação do Portal da Transparência, utilizando os dezesseis critérios propostos por Eppler (2006). A metodologia consistiu das etapas de levantamento bibliográfico, avaliação e análise da qualidade da informação do referido Portal. Concluíram que a maioria dos critérios analisados é atendida, havendo dificuldade inicial para o público leigo em assuntos da Administração Pública, embora evidencie a transparência para especialistas e empresas.

Em junho de 2012, Raupp e Pinho (2014) investigaram a prestação de contas nos sítios eletrônicos das assembleias legislativas dos 26 estados brasileiros e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, após a LAI entrar em vigor. Seu método de avaliação baseou-se em quesitos associados a níveis de capacidade: inexistência de indicadores de prestação contas e/ou impossibilidade de sua localização (capacidade nula); divulgação parcial e/ou após o prazo do conjunto de exigências legais sobre os gastos incorridos (capacidade baixa); divulgação, no prazo, do conjunto de exigências legais sobre os gastos incorridos (capacidade média); e divulgação, além do conjunto de exigências legais no prazo, de relatórios complementares dos gastos incorridos (capacidade alta). Sua principal consideração foi a de que a maioria dos sítios (21) se mostrou com capacidade “baixa” de disponibilização de informações, resultando em cumprimento parcial da LAI.

Em 2013, Gualazzi, Santos e Campos (2013) examinaram a aplicação de um instrumento de avaliação da qualidade da informação fornecida a usuários, por meio de uma pesquisa experimental de campo em uma empresa do setor de serviços localizada em São Paulo. Deduziram que o instrumento de avaliação pode ser utilizado como ferramenta para identificação de lacunas na qualidade da informação, assim como a entrada de informações para um método de solução de problemas.

Por sua vez, Silva e Carreiro (2013) verificaram a qualidade das informações disponíveis em “portais da transparência” dos estados com maior Produto Interno Bruto (PIB) por região, sendo eles: Rio Grande do Sul, São Paulo, Pará, Bahia e Goiás. Para tanto, estabeleceram pontuações a partir da relação entre a avaliação da informação (importante e essencial; importante, mas não essencial; e menos

importante) e o tipo da informação (completa e inteligível; completa, porém ininteligível; incompleta, porém inteligível; incompleta e ininteligível; inexistente). Sua principal consideração foi a de que o PIB influencia a qualidade da informação pública disponível no portal da transparência.

A investigação promovida por Moraes Junior, Carneiro e Silva Neto (2015) intentou identificar, com base em dados analisados em fevereiro, março e abril de 2015, o nível de divulgação das exigências da LRF, Lei da Transparência e LAI em sítios eletrônicos, por meio de um *ranking*. Seu método de avaliação baseou-se em três dimensões (prestação de contas; transparência e informação; e participação) com quatro quesitos (para cada dimensão) relacionados a um nível de capacidade (nula, baixa, média e alta). Suas principais considerações foram: os municípios de Ariquemes, Governador Jorge Teixeira, Porto Velho e Vilhena obtiveram os melhores índices; por outro lado, a maioria dos sítios (34) deixaram de apresentar muitas informações e ainda, quando disponibilizadas, muitas se deram de maneira inadequada, impossibilitando a realização de um efetivo controle social.

Vieira (2015) envidou estudo que tem como objetivo desenvolver um *framework* para avaliar a Qualidade da Informação em sistemas de informações estratégicas. Para isso, partiu de um estudo de caso em um sistema de informação estratégica para o Judiciário Estadual Brasileiro de primeira instância, a fim de validar o *framework* desenvolvido. Concluiu que a aplicabilidade do *framework* proposto é bastante satisfatória, pois atinge os objetivos de avaliação da qualidade da informação disponibilizada por um sistema de informação estratégica, que é a percepção e expectativa dos usuários em relação ao sistema.

Já Ceolin, Almeida e Alves (2016) buscaram, por meio de uma abordagem qualitativa baseada em estudo de caso, mediante coleta dos dados diretamente dos sites dos municípios envolvidos, analisar o conteúdo e *layout* de apresentação das informações do site Portal da Transparência nos municípios pernambucanos de Recife, Olinda e Jaboatão dos Guararapes. Com isso, revelaram um visível atendimento às práticas e determinações do sistema de informação nos portais com vistas ao alcance da eficiência e eficácia desejada em relação às boas práticas da transparência e a *accountability*.

Visando a avaliar a funcionalidade dos portais de transparência estaduais como fonte de acesso à informação, verificando se estes possuem dados disponíveis para o controle social, Abdala e Torres (2016) entabularam um estudo qualitativo com

análise de conteúdo e aplicação de questionário de avaliação. Concluíram que os portais de transparência dos estados continuam sendo espaços limitados ao cumprimento da legislação, sem o desenvolvimento de funcionalidades que motivem a cultura da política participativa, ainda restrita, em sua dimensão eletrônica, a um processo de espetacularização.

Em seus estudos, Albuquerque e Hermida (2016) investigaram, no período de 2009 a 2013, os requisitos necessários para transformar os “portais da transparência” dos municípios da Paraíba em instrumento de controle social. Para tanto, realizaram *checklist* com 118 questões destinadas a apurar o Índice de Transparência Governamental, construído com base num modelo bidimensional que contempla dois aspectos (geral e legal) e três características (conteúdo, usabilidade e interoperabilidade). Alcançaram que pouquíssimos municípios oferecem informação pública de boa qualidade, dificultando o exercício de cidadania e impactando a resolução dos problemas socioeconômicos.

Por seu turno, Amorim e Almada (2016) analisaram, em 2014, a transparência do sítio eletrônico do Executivo do Brasil por meio de indicadores distribuídos em três dimensões e seus respectivos quesitos de análise: informações gerais (perfil do país; e condições preliminares); eficácia digital (usabilidade e acessibilidade; e *hyperlinks*) e transparência digital (habilitação do cidadão para compreensão da informação; informações financeiro-orçamentárias; informações administrativas; e instrumento de acompanhamento e interação) – e conceitos (não existe, fraco, regular, bom e muito bom), com pontuação (de 0 a 4), associados a atributos de cada quesito a ser avaliado. Concluíram que os critérios de avaliação devem ser flexíveis em virtude dos diferentes *layouts* dos sítios; identificaram uma dificuldade de localização de algumas informações nos sítios.

Jahns e Raupp (2016) propuseram, em 2015, ações de melhoria para o sítio eletrônico do estado de Santa Catarina, em termos de transparência das informações públicas. Seu método de avaliação baseou-se em três dimensões e seus respectivos quesitos de análise: publicidade (facilidade de acesso aos dados; qualidade da navegação; frequência de atualização das informações; e possibilidade de consultas por diferentes períodos); compreensibilidade (uso de linguagem acessível; uso de recursos que facilitem o entendimento; fornecimento de informações complementares; ações de formação dos usuários; e interação com usuários); e utilidade (evidência de cumprimento dos aspectos legais; disponibilização de séries históricas;

disponibilização de dados para download; confiabilidade das informações; disponibilização de todas as fases da execução financeiro-orçamentária, com detalhamento das receitas e despesas; disponibilização de informações sobre procedimentos licitatórios, convênios, contratos e servidores; e pertinência das informações) – e níveis de capacidade (nula, baixa, média e alta), com pontuação (de 0 a 3), associados a atributos de cada quesito a ser avaliado. Suas principais considerações foram: no quesito “publicidade”, as ações de melhoria concentraram-se nas características de navegabilidade para facilitar a localização da informação; no quesito “compreensibilidade”, as ações direcionaram para o uso de uma linguagem didática e acessível para o entendimento do cidadão; e no quesito “utilidade”, propôs-se, por exemplo, o uso de indicadores da LRF, destacando os principais aspectos legais relativos à transparência pública.

Andrade e Raupp (2017) investigaram, segundo dados de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), analisados em junho de 2014, a transparência dos sítios eletrônicos do Legislativo dos 50 maiores municípios brasileiros com base na LAI. Seu método de avaliação contemplou duas dimensões referentes às exigências legais da LAI (dez quesitos) e à transparência não restrita à LAI (oito quesitos) relacionadas a quatro níveis de capacidade (nula, baixa, média e alta). Depreenderam que a maioria dos sítios eletrônicos analisados atendeu parcialmente as exigências legais de transparência das informações públicas, e nove sítios atenderam os quesitos de transparência não restrita às exigências da LAI, demonstrando que a qualidade da informação pública desses sítios, em termos de visibilidade e inferência, encontrava-se baixa, impactando a facilidade de compreensão e localização das informações.

Andrade, Raupp e Pinho (2017) investigaram, segundo dados de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística analisados em junho de 2014, a transparência ativa de sítios eletrônicos de 133 câmaras de municípios brasileiros com população superior a 200 mil habitantes. Seu método de avaliação baseou-se em duas dimensões referentes às exigências legais da LAI (dez quesitos) e à transparência não restrita à LAI (oito quesitos) relacionadas a quatro níveis de capacidade (nula, baixa, média e alta). Sua principal consideração foi a de que a maioria dos sítios eletrônicos analisados mostrou baixa capacidade de disponibilização da informação conforme as duas dimensões propostas, impactando a transparência.

Como visto, corrobora-se que a qualidade da informação foi alvo da investigação de vários autores, cujos atributos são devidamente elencados, em conformidade com esses estudiosos.

Por oportuno, o Quadro 4 demonstra os atributos da qualidade da informação na acepção de alguns autores:

**Quadro 4 – Atributos de qualidade da informação**

ATRIBUTOS DA QUALIDADE DA INFORMAÇÃO	AUTORES						
	Stron, Lee e Wang (1997)	Wixon e Watson (2001)	Kahn, Strong e Wang (2002)	Jennex e Olfman (2002)	Shanka-Ranara-Yan, Ziad e Wand (2003)	Wixon e Todd (2005)	Kim, Kishore e Sanders (2005)
Acessibilidade	X		X				X
Clareza	X	X	X				
Completeza	X	X	X	X	X	X	X
Concisão	X		X				
Consistência	X	X	X			X	
Credibilidade	X		X				
Disponibilidade							X
Empacotamento							X
Facilidade de uso			X				
Histórico							X
Interface							X
Interpretabilidade	X		X				
Objetividade	X		X				
Precisão	X	X	X	X	X	X	X
Prontidão				X			
Quantidade	X		X				
Relevância	X		X	X			X
Reputação	X		X				
Segurança	X		X				
Temporalidade	X		X	X	X	X	X
Valor	X		X				

Fonte: Adaptado de Strong, Lee e Wang (1997).

Em função dos atributos elencados no Quadro 3, acima, tais características podem ser assim simplificadas, coadunando seus respectivos autores:

- Acessibilidade: a facilidade e a eficiência que o usuário pode navegar na aplicação para acessar a informação de desejada (KAHN; STRONG; WANG, 2002; KIM, KISHORE; SANDERS, 2005);
- clareza: a informação é facilmente entendida (KAHN; STRONG; WANG, 2002);
- completeza: o sistema provê toda a informação necessária para a execução da atividade (KAHN; STRONG; WANG, 2002; SHANKARANARAYAN; ZIAD; WAND, 2003; WIXON; TODD, 2005; KIM, KISHORE; SANDERS, 2005);

- concisão: a informação é apresentada de forma compacta (KAHN; STRONG; WANG, 2002);
- consistência: a informação é apresentada no mesmo formato (KAHN; STRONG; WANG, 2002; WIXON; TODD, 2005);
- credibilidade: a informação é considerada verdadeira e confiável (KAHN; STRONG; WANG, 2002);
- disponibilidade: refere-se à flexibilidade e compreensão das características da aplicação disponibilizada para os usuários para especificar e controlar a relação temporal entre os vários componentes hipermídia para que seja disponibilizada uma informação de hipermídia integrada (KIM; KISHORE; SANDERS; 2005);
- empacotamento: refere-se à variedade de informações que os vários tipos de mídias são empacotados dentro de uma interface Web para apresentação ao usuário final (KIM; KISHORE; SANDERS, 2005);
- facilidade de uso: a informação é fácil de manipular e se aplica a diferentes atividades (KAHN; STRONG; WANG, 2002);
- histórico: refere-se à flexibilidade e compreensão das características da aplicação disponibilizadas para os usuários para especificar e manter um histórico das ações dos usuários e do estado da aplicação (KIM; KISHORE; SANDERS, 2005);
- interface (KIM; KISHORE; SANDERS, 2005): consistência no arranjo estrutural e no estilo do conteúdo da informação e *hiperlinks* dentro da aplicação, devendo permitir que o usuário conheça o conteúdo da informação disponibilizada nas páginas web;
- interpretabilidade: a informação está na linguagem e símbolos apropriados e as definições estão claras (KAHN; STRONG; WANG, 2002);
- objetividade: a informação é não tendenciosa e imparcial (KAHN; STRONG; WANG, 2002);
- precisão: a informação está correta, isenta de erros (KAHN; STRONG; WANG, 2002; WIXON; TODD, 2005; KIM; KISHORE; SANDERS, 2005);
- prontidão: a informação é fornecida sempre que for necessária (JENNEX; OLFMAN, 2002);

- quantidade: o quanto o volume de informação é apropriado para atividade que está sendo executada (KAHN; STRONG; WANG, 2002);
- relevância: a informação deve estar relacionada com o interesse e as necessidades de informação do usuário (KAHN; STRONG; WANG, 2002; KIM; KISHORE; SANDERS, 2005);
- reputação: a informação é considerada verdadeira com relação a sua fonte ou conteúdo (KAHN; STRONG; WANG, 2002);
- segurança: o acesso à informação é mantido restrito apropriadamente para garantir a sua segurança (KAHN; STRONG; WANG, 2002);
- temporalidade: a informação está suficientemente atualizada (KAHN; STRONG; WANG, 2002; WIXON; TODD, 2005; KIM; KISHORE; SANDERS, 2005);
- valor: a informação provê benefícios e vantagens com o seu uso (KAHN; STRONG; WANG, 2002).

Tanto a Lei de Acesso à Informação quanto o Decreto nº 7.724 que a regulamenta apresentam em seus dispositivos atributos de qualidades para as informações disponibilizadas ao acesso público nos portais da transparência, os quais, de acordo com Amaral (2013) e Arouck (2011), estão distribuídos da seguinte forma: na categoria meio, encontram-se os atributos acessibilidade, disponibilidade e primariedade; e na categoria conteúdo, os atributos autenticidade, integridade e atualidade, como dispõe o Quadro 5, a seguir.

**Quadro 5 - Atributos de qualidade da informação na LAI**

	CATEGORIAS	
	MEIO	CONTEÚDO
<b>ATRIBUTOS</b>	Acessibilidade – qualidade da informação como acessível ou inacessível (AROUCK, 2011).	Autenticidade – qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema (BRASIL, 2011).
	Disponibilidade – qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados (BRASIL).	Integridade – qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino (BRASIL, 2011).
	Primariedade – qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações (BRASIL).	Atualidade – que reúne os dados mais recentes sobre o tema (BRASIL, 2011).

Fonte: organizado pelo autor, com base nos dados da pesquisa (2020).

Portanto, aplica-se a necessidade de conhecer tais atributos, visto que alguns deles, ora apresentados, estavam presentes nas dimensões de análise dos portais de transparência das capitais avaliadas neste estudo. Nessa perspectiva, as definições dos atributos em consonância com o Quadro 5 estão designados na sequência.

No que se refere à acessibilidade, tem-se que o acesso é particularmente importante para a área da informação, basicamente preocupada com a prestação de serviços. Para Buckland (apud VALLS; VERGUEIRO, 1998, p. 49), o propósito fundamental de todos os serviços de informação tem sido e sempre será reduzir o tempo necessário para que clientes-usuários específicos ganhem acesso àquela informação de que necessitam para atingir seus objetivos pessoais ou de trabalho institucional.

A disponibilidade qualifica a informação como disponível ou indisponível, podendo ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados (BRASIL, 2011, 2012).

A primariedade é a qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações (BRASIL, 2011, 2012). Refere-se, pois, à natureza da fonte documental, à origem física da informação, ou lugar onde pode ser encontrada. Tanto pode ser uma pessoa, como uma instituição ou um documento. Na definição de primariedade, o legislador recorreu a dois outros atributos para circunscrever a sua definição: completude, como “máximo de detalhamento possível” e integridade, como “sem modificações” (BRASIL, 2011, 2012).

A autenticidade é a qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema (BRASIL, 2011, 2012). Assim, ela qualifica a informação como autêntica ou inautêntica.

Haider e Koronios (2003) enfatizaram o aspecto da autenticidade da informação no ciberespaço, relacionando este atributo a outros: completude, precisão, fidelidade, correção, validade, integridade, originalidade, significância e adequabilidade. A autenticidade da informação depende de controles de integridade da informação para sua garantia, e impacta na confiança do usuário em relação ao provedor da informação (HAIDER; KORONIOS, 2003).

A integridade qualifica a informação como íntegra ou adulterada, modificada. Assim, trata-se da qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino (BRASIL, 2011, 2012).

Haider e Koronios (2003), ao analisarem a autenticidade da informação no ciberespaço, indicam que comunidades específicas – tais como, governo, organizações não governamentais, instituições de ensino e pesquisa, editores e a comunidade em geral – têm que decidir quais as informações que precisam de um alto nível de confiança, para desenvolver protocolos que garantam a integridade dessas informações, para que sua autenticidade seja mantida (HAIDER; KORONIOS, 2003).

Finalmente, a atualidade diz respeito à qualidade da informação que reúne os dados mais recentes sobre o tema, de acordo com sua natureza, com os prazos previstos em normas específicas ou conforme a periodicidade estabelecida nos sistemas informatizados que a organizam (BRASIL, 2012).

#### 2.4 NORMATIVOS RELACIONADOS À TRANSPARÊNCIA DE INFORMAÇÕES POR PARTE DO PODER PÚBLICO

A realização de contratações com características excepcionais destinadas a lidar com o cenário emergencial que enfrenta o Brasil depende da existência de um marco normativo seguro e claro. Conforme a Lei nº 13.979 de 2020, estados e municípios devem estabelecer as regras que guiarão os processos licitatórios e de contratação a serem realizados por seus órgãos.

Consoante a referida lei, a legislação sobre contratações emergenciais deve também atribuir aos órgãos de controle, explicitamente, a competência para acompanhar todas as fases dos processos administrativos relacionados às contratações com vistas a permitir a sua realização de forma célere e eficiente, garantir a sua transparência, prevenir a corrupção e oferecer maior segurança aos gestores públicos.

Como visto outrora, a participação social na vida pública desenvolve-se por intermédio do controle social atinente às ações dos governantes e funcionários públicos, no acompanhamento e na verificação das ações da gestão pública quanto à execução das políticas públicas, avaliando aspectos como objetivos, processos e resultados. Essa participação é indispensável para assegurar que os recursos públicos sejam bem empregados em prol da coletividade (CGU, 2014).

Para o efetivo exercício da democracia, especialmente no que se refere à participação e ao controle social dos gastos públicos, é primordial que exista o

conhecimento, por parte da sociedade, dos conceitos e das normas reguladoras do País, além dos Tribunais de Contas, da Controladoria Geral, e de outras entidades ligadas à fiscalização de despesas referentes aos gastos públicos por parte do Estado (ENAP, 2017).

A título de exemplo, destaca-se um estudo cumprido pela Agência Senado, em 2013, a fim de analisar o grau de conhecimento da Constituição Federal por parte dos cidadãos brasileiros. Na ocasião, foram ouvidas 811 pessoas maiores de 16 anos, de todo o País, entre 18 e 30 de setembro daquele ano. Como resultados, apresentou-se que 7,8% da amostra revelou não ter qualquer conhecimento acerca da Constituição, enquanto outros 35,1% declaram ter um baixo conhecimento sobre ela. Diante disso, questiona-se: como a sociedade pode exigir respostas do poder público, analisar cenários e tomar decisões sobre algo que, teoricamente, não conhece profundamente?

Em face desse questionamento, vem à tona outro ponto interessante e tão importante quanto a fiscalização de tribunais ou da controladoria: a transparência pública enquanto ferramenta de controle da gestão dos gastos públicos. Nesse sentido, depreende-se que a transparência pública é tão relevante que o governo brasileiro, por meio do Poder Legislativo, emitiu diversos normativos que visam a garantir à população o acesso às informações públicas, estabelecendo múltiplos mecanismos de controle de seus próprios atos, instituídos em diferentes momentos históricos, como mostra o Quadro 6, a seguir (NASCIMENTO, 2016).

**Quadro 6 - Legislação sobre acesso à informação no Brasil**

Ano	Legislação	Assunto
1946	Constituição dos Estados Unidos do Brasil	Carta Magna do País – primeiro relato sobre acesso à informação na legislação brasileira.
1949	Decreto nº 27.583	Aprova o regulamento para a salvaguarda das informações que interessam à Segurança Nacional.
1967	Decreto nº 60.417	Aprova o Regulamento para a Salvaguarda de Assuntos Sigilosos. Alterado pelo Decreto 69.534, de 1971. Revoga o Decreto 27.583, de 1949.
1977	Decreto nº 79.099	Revoga o decreto 60.417. Permite que as instituições públicas estabeleça o acesso à informação por meio das comissões de acesso à informação de cada órgão.
1997	Decreto nº 2.134	Dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles.
1988	Constituição Federal do Brasil	Constituição da República Federativa do Brasil.
1991	Lei nº 8.159	Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados.
2000	Decreto S/N, de 3 de abril	Estabelece o governo eletrônico.

2000	LC nº 101	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
2002	Decreto nº 4.553	Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal.
2003	Lei nº 10.683	Criação da Controladoria Geral da União
2005	Lei nº 11.111	Regulamenta a exceção ao livre acesso às informações governamentais, estabelecido pelo inciso XXXIII do Artigo 5º da Constituição Federal.
2005	Decreto nº 5.482	Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores.
2009	LC nº 131	Altera a LRF no tocante à transparência da gestão.
2010	Decreto nº 7.185	Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema integrado de Administração financeira e controle.
2011	Lei nº 12.527	Conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI)
2012	Decreto nº 7.724	Regulamenta a LAI no Executivo Federal
2013	Portaria CGU nº 277	Cria o Brasil Transparente
2014	Lei nº 12.965	Conhecida com o Marco civil da Internet
2016	Lei nº 13.341	Cria o Ministério da Transparência, Fiscalização e CGU

Fonte: Adaptado de Rodrigues (2016).

A propósito, importa rememorar que a previsão legal da transparência no Art. 5º, incisos XIV e XXXIII da CF (BRASIL, 2016, p. 13-14):

[...] XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;  
 [...] XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado [...].

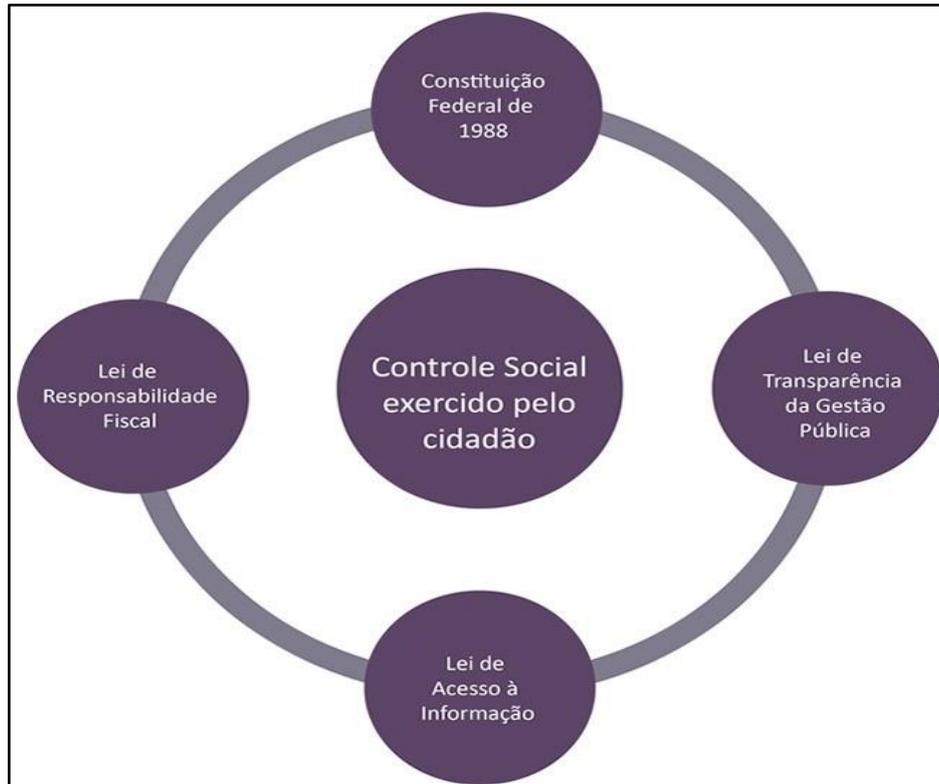
Para Matias-Pereira (2008), a transparência é um dos requisitos de controle da sociedade sobre o Estado, e essa mesma sociedade vem, cada vez mais, preocupando-se e exigindo esse mecanismo na gestão pública, por meio do combate à corrupção e da cobrança de responsabilidade dos gestores públicos.

De fato, analisa-se que (ENAP, 2017, p. 8):

a transparência permite o controle social, constituindo mecanismo de capacitação do cidadão e fortalecimento da gestão pública. O controle social é fundamental para melhorar a eficiência do gasto público, mas depende, e muito, de que a educação fiscal seja disseminada entre a população brasileira, para que o cidadão crie consciência de seu papel no acompanhamento e fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos. Sem educação fiscal, não há controle social, tampouco esforços voltados à eficiência do gasto público.

Na Figura 7, a seguir, é possível ratificar as principais legislações que trazem aspectos de grande relevância à transparência de informações e ao controle social no País:

**Figura 7 - Controle social exercido pelo cidadão**



Fonte: ENAP (2017).

Como ilustrado na Figura 7, acima, a CF, a LRF, a Lei da Transparência Pública e a LAI são ferramentas que possibilitam aos cidadãos terem meios legais de exigir o controle de gastos e a transparência destes.

Com efeito, destaca-se, conforme o Art. 37 da CF, que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá, dentre outros, ao princípio da publicidade. Este contribui para a efetivação da democracia, pois não se limita apenas à publicação de atos oficiais de governo, mas deve proporcionar a transparência das ações públicas.

Para o efetivo exercício da cidadania (e da democracia), é imprescindível que o poder público atue de maneira transparente. Então, deve-se ter em mente que toda a população tem direito ao acesso às informações pertinentes aos atos da Administração Pública, as quais devem ser informadas diretamente pelo gestor ou por intermédio dos órgãos de controle interno e externo (BRASIL, 2020).

A propósito, o controle interno é aquele exercido pelo sistema de controle de cada poder, conforme definido na Constituição Federal de 1988, em seus artigos 31, 70, 71 e 74. Arruda e Teles (2010) informam que o controle interno é aquele exercido por órgão da própria administração. Ele deve auxiliar o controle externo e atuar como articulador entre as ações administrativas e a análise da legalidade; sobretudo, deve assegurar a observância da legislação e dos programas de governo, avaliar a atuação dos órgãos supervisionados e fiscalizar as aplicações dos recursos públicos.

Para Castro (2007), o sistema de controle interno não é apenas um ótimo e eficiente mecanismo gerencial e de transparência na atuação administrativa; ele também se constitui como um excelente instrumento de efetivação da cidadania, pois dificulta a adoção de práticas clientelistas ao vincular o gestor público à constante prestação de contas à população.

Meirelles também sugere o seguinte conceito de controle interno (2000, p. 612):

[...] controle interno é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre o seu pessoal e os atos administrativos que pratiquem.

Por sua vez, em suas várias modalidades e níveis de governo, o controle externo das entidades públicas é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, quando existir, segundo o disposto nos Art. 70 e 71 da Constituição Federal, sendo aplicável a Estados e Municípios.

Nessa lógica, para que a transparência na prestação de informações de concretize, é meritório que as informações sejam acessíveis e que proporcionem o entendimento de forma clara para os cidadãos. O controle social como forma de participação da sociedade nas atividades administrativas e de gestão do Estado é outra maneira que a Administração Pública utiliza com vistas a garantir a transparência e publicidade dos atos, conforme percepção Art. 48 da LRF (BRASIL, 2000, p. 18-19):

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as

prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – 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; e

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no Art. 48-A.

Tal obrigação foi inserida por força da Lei Complementar 131/2009 – Lei da Transparência na Gestão Pública – que alterou a redação da LRF no que se refere à transparência da gestão fiscal. Trazendo novidades, o texto tratou de determinar que sejam disponíveis, em tempo real, informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Para mais, inseriu as informações que deverão ser prestadas e disponibilizadas pelo ente público, a saber (BRASIL, 2000, p. 19):

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

No entendimento de Arruma e Teles (2010), com o incremento da Lei da Transparência na Gestão Pública, os gestores passaram a ser obrigados a disponibilizar o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referentes a recursos extraordinários, sem contar com o direito de consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade, das contas públicas, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável por sua elaboração.

Enquanto isso, em se tratando de transparência pública, controle social e, conseqüentemente, exercício pleno da democracia, uma das principais normas presente no arcabouço legal brasileiro é a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – LAI, implementada na Administração Pública Federal no ano de 2012, a partir do Decreto nº 7.724, de 16 de maio, e regulamentada no Art. 5º da Constituição Federal (inciso XXXIII do Capítulo I – dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos).

Consoante Arouck e Amaral (2013, p. 4), a LAI regulamentou o acesso à informação previsto na Constituição Federal, assegurando ao cidadão este direito fundamental. Os procedimentos previstos nesta lei devem ser executados em conformidade com as seguintes diretrizes: a publicidade é o preceito geral e o sigilo é exceção; as informações de interesse público devem ser divulgadas, independentemente de solicitações; uso dos meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento à cultura de transparência na administração pública; e desenvolvimento do controle social da administração pública.

Nesse ensejo, a LAI trata do direito que a sociedade tem de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, as quais deverão ser prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. O acesso às informações deverá ser proporcionado por meio de todos os meios disponíveis e, obrigatoriamente, em sítios da internet (CGU, 2014).

A Lei de Acesso à Informação também determina que os procedimentos previstos se destinam a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da Administração Pública. Além disso, deve obedecer às seguintes diretrizes: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

Como revelado em outro momento, a LAI determina que na transparência das informações, alguns atributos sejam respeitados. Em virtude disso, as instituições e os gestores públicos deverão garantir a gestão transparente da informação, de maneira a possibilitar o amplo acesso e a sua divulgação; a proteção da informação, garantindo a sua disponibilidade, autenticidade e integridade (CGU, 2011).

Nessa perspectiva, o Art. 4º da LAI designa os seguintes atributos (BRASIL, 2011. p. 2):

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

[...]

VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;

VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Outro detalhe de grande relevância para os fins desse estudo diz respeito às informações inseridas pelo legislador no Art. 8º, referente à disponibilização de informações à sociedade e à necessidade de divulgação nos sítios oficiais dos entes públicos, como segue (BRASIL, 2011, p. 3):

Art. 8º - É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 2º Para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção

sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

Vale destacar a edição, pelo governo federal, da Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020, suspendendo os prazos de resposta a pedidos de acesso à informação nos órgãos ou nas entidades da administração pública cujos servidores estejam sujeitos a regime de quarentena, teletrabalho ou equivalentes, enquanto durar o estado de calamidade pública referente à emergência da Covid-19.

A MP nº 928 em epígrafe altera a redação da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece medidas de enfrentamento ao coronavírus, acrescentando o artigo 6º-B (BRASIL, 2020, p. 1):

Art. 6º-B Serão atendidos prioritariamente os pedidos de acesso à informação, de que trata a Lei nº 12.527, de 2011, relacionados com medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de que trata esta Lei.

§ 1º Ficarão suspensos os prazos de resposta a pedidos de acesso à informação nos órgãos ou nas entidades da administração pública cujos servidores estejam sujeitos a regime de quarentena, teletrabalho ou equivalentes e que, necessariamente, dependam de:

I - acesso presencial de agentes públicos encarregados da resposta; ou

II - agente público ou setor prioritariamente envolvido com as medidas de enfrentamento da situação de emergência de que trata esta Lei.

§ 2º Os pedidos de acesso à informação pendentes de resposta com fundamento no disposto no § 1º deverão ser reiterados no prazo de dez dias, contado da data em que for encerrado o prazo de reconhecimento de calamidade pública a que se refere o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

§ 3º Não serão conhecidos os recursos interpostos contra negativa de resposta a pedido de informação negados com fundamento no disposto no § 1º.

§ 4º Durante a vigência desta Lei, o meio legítimo de apresentação de pedido de acesso a informações de que trata o art. 10 da Lei nº 12.527, de 2011, será exclusivamente o sistema disponível na internet.

§ 5º Fica suspenso o atendimento presencial a requerentes relativos aos pedidos de acesso à informação de que trata a Lei nº 12.527, de 2011." (NR).

Art. 6º-C Não correrão os prazos processuais em desfavor dos acusados e entes privados processados em processos administrativos enquanto perdurar o estado de calamidade de que trata o Decreto Legislativo nº 6, de 2020. Outro normativo considerável e que reflete diretamente o estudo aqui proposto é a Lei 13.979/2020 (posteriormente alterada pela Lei 14.065, de 30 de setembro de 2020), que dispõe sobre as medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto ocorrido em 2019. Tal Lei apresenta normas gerais para o enfrentamento à pandemia de Covid-19 por parte da Administração Pública, determinando novas regras de contratação direta e de procedimentos licitatórios.

Uma vez que a referida MP abalaria significativamente a LAI, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou a sua impugnação, sendo acolhida pelo Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF), que concedeu medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.351, suspendendo a eficácia do Art. 6-B, submetendo a decisão ao plenário. Com isso a LAI permanece inviolada até que o STF se manifeste sobre a causa.

Na motivação da decisão cautelar, considera-se que a MP pretende transformar a exceção – o sigilo de informações – em regra, o que contraria os princípios constitucionais da publicidade e transparência (BRASIL, 2020, p. 4).

Além disso, depreende-se que a visibilidade é condição para a fiscalização dos órgãos governamentais e para a participação política em uma democracia. Por fim, conclui que “o modelo político-jurídico, plasmado na nova ordem constitucional, rejeita o poder que oculta e o poder que se oculta” (BRASIL, 2020, p. 5).

Ressalta-se que a Lei 13.979/2020 não excluiu a necessidade de publicação oficial dos atos de contratação no Boletim Oficial do Município, Diário Oficial do Estado ou Diário Oficial da União, seguindo a regras de divulgação quanto à origem dos recursos. Ademais, a supracitada Lei exige o cumprimento da LAI, fomentando aos gestores públicos a responsabilidade de publicação imediata de todas as informações referentes às despesas públicas no Portal da Transparência, as quais devem ser reunidas em uma aba específica e identificadas como contratações relativas à pandemia (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL; TCU, 2020).

O Art. 4º, § 2º da Lei nº 13.979, de 2020, assim se manifesta a respeito (BRASIL, 2020, p. 6).:

§ 2º Todas as aquisições ou contratações realizadas com fulcro nesta Lei serão disponibilizadas, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contado da realização do ato, em site oficial específico na internet, contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do Art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

Nesse momento, depreende-se a necessidade de ressaltar que conhecer de perto todas essas legislações, resultado de evolução e quebra de paradigmas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, é de grande relevância para a sociedade.

De fato, o entendimento dos aspectos legais inerentes à transparência de informações possibilita o despertar da sociedade brasileira quanto à sua capacidade real de determinar o futuro do País, influenciando diretamente na legitimidade dos atos praticados pelos gestores públicos, gerando consequências altamente positivas no combate à falta de eficiência dos gastos públicos, à corrupção e ao não atendimento do interesse público.

Concluída essa análise, passa-se a discorrer na sequência sobre a Teoria da Escolha Pública, a fim de compreender como os governos tomam decisões acerca de políticas que interessam à sociedade como um todo, e no caso específico deste estudo, como essa relação de escolha pode ser identificada no âmbito da pandemia de Covid-19, tendo em vista a necessidade e o interesse coletivo no acesso às informações.

## 2.5 TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

Analisar a influência de diferentes fatores que impactam a transparência pública surge da necessidade de olhar sobre este contexto a partir da discussão teórica acerca do conflito entre o principal e agente (LANE *et al.*, 2005; SLOMSKI, 2005).

Tendo isso em vista, atina-se que a Teoria da Escolha Pública fornece importantes discussões e argumentos que permitem entender as implicações da transparência pública frente aos problemas entre o principal e agente, da assimetria de informação e dos ciclos políticos. Vislumbrando os pressupostos da Teoria da Escolha Pública, tem-se que as decisões tomadas no âmbito do Estado não seguem uma lógica de busca pelo bem-estar, mas são influenciadas por outros elementos, como o autointeresse dos atores tomadores de decisão (OSTROM; OSTROM, 1971; 2010; PEREIRA, 1997).

Esses atores podem ser os políticos, ou a própria burocracia no exercício de suas atribuições. Dentre o conjunto de decisões que os atores possuem à sua disposição, a decisão de como realizar os gastos públicos é uma das mais relevantes. Por essa lente, diante de um rol de possibilidades, delineadas pelo tipo de bem/serviço gerenciado e pelas regras de decisão adotadas, o agente escolherá a opção que mais se alinhe aos seus interesses individuais (MUELLER, 2003).

Em consonância com Buchanan (1984), a Teoria da Escolha Pública faculta o entendimento das complexas interações institucionais que se engendram no setor

público, o que ampara a sua adoção para examinar os determinantes da transparência pública, porquanto abarca, igualmente, as questões relacionadas ao conflito de agência, assimetria de informação e ciclos políticos.

Trata-se de uma teoria precedida por Hume (2004) e Smith (1988), que propagam a visão nas ciências econômicas de que a maior parte das pessoas age perseguindo seu próprio interesse, ao invés do interesse público.

Então, essa parte-se do pressuposto de que o homem é um maximizador de utilidade, egoísta e racional, algo que se pode comparar aos políticos à frente do comando da gestão pública (BUCHANAN; TULLOCK, 1962).

De acordo com Cruz (2010), o foco da Teoria das Escolhas Públicas diz respeito ao comportamento dos indivíduos em relação a todo o processo político, seja na qualidade de agentes, eleitores ou pessoas interessadas em políticas públicas.

Ainda no posicionamento da supracitada autora, essa teoria pressupõe que cada ator político toma decisões considerando a proteção de seus interesses pessoais, repercutindo na maximização da utilidade desse agente social. Com isso, nota-se que ela auxilia na tarefa de esclarecer como os governos tomam decisões sobre as políticas a serem implementadas.

Aliás, a escolha pública pode ser definida como o estudo econômico de decisões extramercado no processo de tomada de decisão ou, simplesmente, como a aplicação da economia à Ciência Política. O postulado básico da escolha pública, assim como para a economia, é a do homem como um maximizador de utilidade, egoísta e racional (MUELLER, 1984).

O Quadro 7, abaixo, destaca os principais estudos que embasam essa teoria:

**Quadro 7 - Estudos sobre teoria da escolha pública**

AUTORES	ANO	ESTUDO	CONTRIBUIÇÕES
Joseph Schumpeter	1942	Capital, socialism and democracy	A democracia desvia-se do “interesse público” devido à ação de grupos de pressão e dos políticos que agem de acordo com seus fins privados.
Kenneth Arrow	1951	Social choice and individual values	Trouxe o rigor matemático para o contexto da escolha pública e desenvolveu a teoria do “paradoxo do voto”.
Anthony Downs	1957	An economy theory of democracy	Trouxe uma nova teoria (ciclos políticos) sobre como os políticos estabelecem as políticas econômicas para maximizar sua probabilidade de reeleição. Demonstrou que os partidos políticos semovem em direção ao centro do espectro político (teorema da

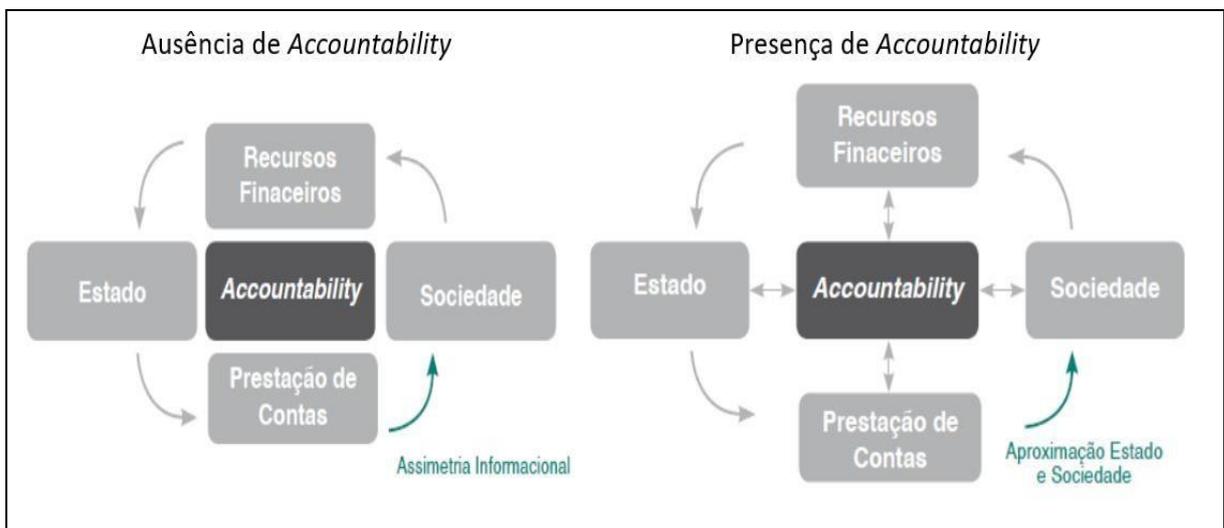
			preferência mediana), sugerindo que o voto dos indivíduos é altamente irracional, visto que isso não afeta o rendimento de qualquer indivíduo.
James Buchanan e Gordon Tullock	1962	The calculus of consent	Defendem o uso da regra da unanimidade das decisões políticas, argumentando que estas são não coercitivas e não impõem custos.
William A. Niskanen	1971	Bureaucracy and representative government	Introduz o modelo do burocrata maximizador do orçamento.
Mancur Olson	1982	The rise and decline of the nations: economic growth stagflation and social rigidities	Tendo como premissa a ideia do predomínio burocrático e da vulnerabilidade à ineficiência, observou que o que permitiu as economias do Japão e da Alemanha prosperarem, foi porque após 1945 a guerra destruiu o poder que tinham os interesses administrativos e burocráticos instalados para reprimir o empreendedorismo e a atividade comercial.

Fonte: Baldissera (2018).

De fato, a Teoria da Escolha Pública enfatiza o comportamento dos atores envolvidos no processo de tomada de decisões políticas, estabelecendo um paralelo entre as escolhas individuais e coletivas.

Nesse contexto, a *accountability*, que abrange a transparência, torna-se um elo entre o Estado e a sociedade, reduzindo a assimetria de informação entre esses dois grupos, uma vez que os recursos financeiros repassados ao Estado pela sociedade são melhor visualizados por intermédio da prestação de contas, dada a existência da *accountability* e transparência intermediando essa relação (Figura 8).

**Figura 8 - Atuação da *accountability* na relação estado-sociedade**



Fonte: Albuquerque *et al.* (2007).

Pode-se denotar que a ausência de transparência pode aumentar o comportamento oportunista do agente, qual seja o gestor público. Nesse sentido, a transparência que apresenta problemas de qualidade, utilidade e suficiência pode fortalecer a existência da assimetria de informação, como é o caso das capitais cujos dados referentes às contratações no período de pandemia indicaram ausência de transparência. Para Harmon e Mayer (1999), a ação política dentro da Teoria da Escola Pública requer ações de indivíduos motivados e independentes, com interesses particulares. Aliás, essa é a ideia central desta teoria.

Coadunando Buchanan (1984), busca-se, no âmbito Teoria da Escola Pública, mediante ferramentas e métodos de abordagem desenvolvidos para níveis analíticos da teoria econômica, aplicar esses instrumentos ao setor político, governamental, assim como à economia pública.

Nessa perspectiva, busca-se relacionar o comportamento dos atores individuais no setor governamental, sejam eleitores, candidatos, representantes eleitos, líderes ou membros de partidos políticos e burocratas. Portanto, essa teoria pretende ofertar uma compreensão acerca das interações institucionais complexas que ocorrem dentro do setor público. De acordo com Pereira (1997), o objetivo é aplicar um método da ciência econômica a um objeto que historicamente tem sido considerado no âmbito da ciência política, a saber: grupos de interesse; partidos políticos; processo eleitoral; análise da burocracia; escolha parlamentar; e análise constitucional. Assim, a análise do comportamento dos gestores públicos eleitos sob a ótica dessa teoria justifica-se em face de que a definição sobre o que, como e quanto é divulgado pode exercer influência na probabilidade de reeleição de determinado gestor municipal (CRUZ, 2010).

Para Buttler (2012), no tocante a essa teoria, seus ideais e interpretações nunca estiveram tão em evidência como nos últimos tempos, principalmente devido à demanda por melhor governança e após a globalização, que veio a gerar conflitos no país quanto às escolhas de gestores e exigências dos cidadãos.

No entanto, Herzog (2017) admite que existem poucos estudos que relacionam a literatura de ciência política e governança com os aspectos da transparência, principalmente no que se refere à discussão dos resultados sob a ótica da teoria da escolha pública. Acredita-se, com isso, que os políticos têm o desejo de ganhar ou se manter no poder, por isso suas escolhas públicas são direcionadas nesse sentido.

Embora, por definição, a teoria da escolha pública seja o uso de métodos econômicos nas ciências políticas, esta vem sendo utilizada para embasar a exploração de fenômenos comumente estudados pelas ciências contábeis, como é o caso de Costa (2011), que analisa a natureza das escolhas de alocação de recursos nos orçamentos federais, Cruz (2010) e Baldissera (2018), que analisam o nível de transparência pública sob a ótica da teoria da escolha pública.

Amplamente utilizada para análises empíricas no Brasil, a Teoria da Escolha Pública vem servindo como lente teórica para investigar, especialmente, a forma como a transparência dos gastos se organiza (BALDISSERA; ASTA; CASAGRANDE, 2020), como ocorre a alocação de recursos no orçamento (COSTA; FREIRE; GARTNER; CLEMENTE, 2013), ou o direcionamento político dos gastos públicos, com comportamento oportunista dos governantes (VICENTE; NASCIMENTO, 2012).

Tendo em vista os benefícios que a nova gestão pública provoca na sociedade, é necessário manter algumas salvaguardas do paradigma tradicional da administração pública, como os mecanismos de controle, que previnem e tentam minimizar a corrupção, a qual junto com a burocracia são os problemas que ainda degeneram a gestão pública (BEHN, 1998, p. 7; SOUZA, 2010, p. 167).

Na acepção de Muller (1989), a teoria da escolha pública é vista como o estudo econômico da tomada de decisões fora do mercado, ou simplesmente, a aplicação da economia à ciência política. O objeto da escolha pública é o mesmo da ciência política: a teoria do estado, as regras eleitorais, o comportamento dos eleitores, partidos políticos, a burocracia, e assim por diante. Entretanto, a metodologia da escolha pública é Econômica. Seu postulado comportamental básico, como para a economia, é de que o homem é um maximizador de utilidades, além de egoísta e racional.

A teoria da escolha pública, enquanto programa interdisciplinar, pode ser utilizada para explicar como a maximização do autointeresse, as características individuais e preferências de atores políticos, burocratas e grupos de interesse podem influenciar no processo da tomada de decisão de modo a desconsiderar o princípio do interesse público ou bem comum a que deve estar orientado todo o aparelhamento institucional. Dessa maneira, a tomada de decisão individual pode gerar sérios reflexos e impactos na sociedade (BUCHANAN, 2003; TULLOCK; BRADY; SELDON, 2002).

Contrário à ideia de que os servidores públicos ou gestores são sempre auto interessados, Bresser Pereira (1988) reputa a existência de um equilíbrio entre o

interesse privado e o público, sustentado pelo fato de a teoria econômica não conseguir explicar por completo a motivação humana e devido aos próprios controles administrativos e democráticos.

De acordo com Ostrom, que em 1974 discute a Teoria da Escolha Pública com o viés de que a tomada de decisões políticas não pode estar separada das decisões administrativas, defendendo que a gestão é composta além da natureza técnica por uma índole política, em uma gestão para o máximo de eficiência por meio de um menor custo de tempo, esforços e recursos (HARMON; MAYER, 1999).

Dada a abordagem utilitarista em que se fundamenta, a teoria em apreço fornece à gestão explicações sobre as motivações dos agentes durante o processo de tomada de decisão, tornando-se uma base teórica interessante, aos críticos da administração clássica burocrática, para a gestão pública ao abordar aspectos como a liberdade individual, a ação coletiva e a eficiência. Uma vez que a Teoria da Escolha Pública avalia os processos políticos adotados em uma democracia e permitem aos indivíduos a tomada de escolhas que afetam todos os integrantes de um organismo coletivo, situa-se interdisciplinarmente entre a economia e a política. Assim, segue uma abordagem positiva e busca entender o comportamento estratégico dos indivíduos nos processos de decisão coletiva dos governos democráticos (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

Concebe-se, pois, que, no tocante à Teoria da Escolha Pública, no contexto da pandemia de Covid-19, os dados disponibilizados em virtude da necessidade de transparência podem contribuir sobremaneira no sentido de apreciar a adoção e/ou execução de determinada tomada de decisão por parte da Administração Pública, uma vez que a escolha pública tem o escopo de avaliar em que medida o produto da decisão coletiva sofre interferência das motivações de cada indivíduo.

Concluída essa breve explicação acerca da Teoria da Escolha Pública, apresenta-se em seguida uma revisão da literatura empírica correlata como meio de ilustrar a importância de estudos relacionados à transparência e ao controle social perante à Administração Pública.

## 2.6 REVISÃO DA LITERATURA EMPÍRICA CORRELATA

Investigar uma temática como a transparência e o controle no âmbito da gestão pública em tempos de pandemia de Covid-19 é, sem dúvida, uma forma meritória de descrever as ações que governos e instituições públicas utilizam para defrontar essa complexa conjuntura. Diante desse contexto, a noção de *accountability* perpassa a necessidade de divulgar informações quantitativas e qualitativas pertinentes ao resultado da atuação da Administração Pública.

Para Taylor (2019), a *accountability* compõe-se de: *transparência* – a provisão de informações necessárias e suficientes sobre ações, procedimentos e decisões dos governos para sua avaliação e fiscalização por parte de agências públicas, organizações não-governamentais e cidadãos; *investigação (oversight)* – a avaliação do governo não se limita ao acesso aos dados e informações fornecidos por ele, mas todas as ações do governo, seus processos e agentes devem estar sempre suscetíveis de verificação; e *sanção* – que é a punição e correção dos desvios observados, com o propósito também desempenhar um papel social, ao demonstrar que a norma social funciona e assim inspirar confiança à sociedade (TAYLOR, 2019).

Este tópico intentou buscar indícios que auxiliem na tarefa de compreender em que medida as organizações, especialmente na esfera pública, mostram-se (ou não) mais transparentes ao longo do tempo, sobretudo em tempos de pandemia.

O Quadro 8, na sequência, apresenta uma sinopse sobre a literatura empírica correlata, a fim de demonstrar que o controle social, embora não denote custos, é uma ferramenta crucial da qual a sociedade pode lançar mão a fim de salvaguardar o interesse público de possíveis más condutas de gestores públicos que o podem prejudicar.

**Quadro 8 - Sinopse da literatura empírica correlata**

<b>AUTORIA</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>MÉTODO</b>	<b>RESULTADOS</b>
Lívia Neto Machado, Marília Sorrini Peres Ortiz, Thomaz Anderson Barbosa da Silva e Laila Bellix (2020)	Restrições ao direito de acesso à informação em contextos emergenciais: análise dos efeitos da Covid-19 nos governos subnacionais	Discutir se a pandemia colocou o direito à informação sob novas tensões no Brasil.	A pesquisa enviou pedidos de informação ao longo da semana imediatamente após a decisão do STF a todos os Estados, Capitais e Distrito Federal questionando se houve alteração de prazos// e procedimentos referentes à LAI em função da pandemia.	Tem-se que: 23% dos entes alteraram os prazos da LAI; 62% dos entes afirmaram não terem alterado; e 15% sequer responderam ou forneceram respostas evasivas.
José Antônio Gomes de Pinho, Ana Rita Silva Sacramento, Fabiano Maury Raupp e Marcelo Santos (2020)	Transparência governamental em capitais dos estados no Brasil nas contratações emergenciais para o combate da Covid-19	Discutir a construção da transparência das informações sobre contratações emergenciais para o combate da Covid-19 pelos municípios-capitais do Brasil.	A análise é realizada com base em três <i>rankings</i> elaborados pela Transparência Internacional Brasil. Fez-se um estudo de casos múltiplos, de cunho exploratório-descritivo e de caráter qualitativo-quantitativo.	Os dados mostram que os indicadores de transparência nas contratações emergenciais apresentaram melhora significativa ao longo dos três levantamentos considerados; que o avanço no cumprimento de uma dimensão não tinha relação com as outras dimensões, exceto controle social e formato, e entre controle social e legislação; e que os esforços dos governos em implementar recursos para a promoção da transparência não foram motivados pelo avanço maior ou menor do contágio e das mortes por Covid-19.
Gilson Piqueras Garcia (2020)	Situações de emergência, controle social, tribunais de contas e jurimetria: um estudo das decisões sobre denúncias e representações apresentadas ao Tribunal de Contas da União	Apresenta denúncias e representações apresentadas ao Tribunal de Contas da União para denunciar supostas irregularidades, em situações de emergência ou estado de calamidade pública entre 1997 a 2020.	A pesquisa é quantitativa e utiliza técnica documental. Os documentos eletrônicos foram coletados no sítio do TCU. A análise dos dados foi feita por meio de Jurimetria, Estatística aplicada ao Direito.	Busca construir um modelo explicativo que relaciona variáveis independentes do processo e a variável dependente <i>decisão</i> . O artigo finaliza propondo um modelo preditivo sobre decisões para esse tipo de situação.

cont.

AUTORIA	TÍTULO	OBJETIVOS	MÉTODO	RESULTADOS
Rodrigo Carvalho Gonçalves e Marcos Lima Bandeira (2020)	Reequilíbrio econômico-financeiro em concessões de infraestrutura no Brasil: reflexões sobre os impactos da pandemia do Covid-19	Discute as consequências da pandemia nos setores regulados de energia elétrica e transporte e seus reflexos nos contratos.	Demonstrar os impactos dessa pandemia em alguns setores de infraestrutura, considerando os diversos posicionamentos de profissionais, acadêmicos e entidades dos setores público e privado, com foco em aspectos relacionados ao reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.	A pesquisa indica que fatores precisam ser considerados quanto aos pedidos de reequilíbrio para preservar a transparência dos mecanismos adotados pelos órgãos envolvidos, levantamento prévio de riscos específicos de cada setor regulado e o comportamento das variáveis-chave do contrato em decorrência da crise.
Marcus Vinicius de Azevedo Braga, Daniel Matos Caldeira, Sandro Zachariades Sabença (2020)	Inovação em <i>accountability</i> no combate à Covid-19 no Brasil: uma análise empírica do Controle Interno	Compilar e descrever as medidas adotadas pelos órgãos de controle interno brasileiros OCDE, adotando como referência a relação entre as dimensões de <i>accountability</i> e as macrofunções do controle.	Análise documental das ações dos órgãos de controle interno estaduais e do governo federal, relacionadas à crise sanitária da Covid-19, tendo como início a data consignada pela Portaria MS nº 188, de 3/02/2020, que declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019- semestre, como data de corte.	Constata-se que as iniciativas de <i>accountability</i> vinculadas à ouvidoria e prevenção à corrupção caracterizaram-se pela inovação orientada ao aprimoramento de estruturas ou práticas já existentes, ao passo que as iniciativas de <i>accountability</i> horizontal brasileiras, referentes às macrofunções auditoria interna governamental, correição e combate à corrupção, foram de caráter antecipatório e orientadas à missão.
Carmen Pineda Nebot y Gonzalo Pardo Beneyto (2020)	La contratación pública en tiempos de Pandemia del Covid-19 en España	Analisa este processo na administração nacional, das comunidades e cidades autônomas. Parte-se de uma abordagem neoinstitucionalista que considera os efeitos das mudanças normativas por meio do isomorfismo e como elas afetam a tomada de decisão.	Análise de diversos documentos gerados pelo Escritório Independente de Regulação e Supervisão de Aquisições (OIReScon).	Dentre os resultados mais importantes, pode-se destacar que quase todas instituições estudadas têm aproveitado as flexibilidades da legislação de compras para gerar ambiguidades que lhes permitem extrapolar temporariamente as obrigações de informação e publicação, bem como que as mudanças regulatórias têm influenciado tanto a legislação aprovada e quanto os procedimentos administrativos adotados.

cont.

AUTORIA	TÍTULO	OBJETIVOS	MÉTODO	RESULTADOS
Kathryn E. Newcomer (2020)	<i>Accountability</i> and trust in government: what's next	Discutir sobre a relação entre o exercício da <i>accountability</i> e a capacidade de produção de evidências críveis para o aumento da confiança nos governos e nas instituições públicas no contexto pós-pandemia.	Análise da situação das estruturas legais e o suporte para os mecanismos de <i>accountability</i> e de produção de evidências no nível federal do governo nos EUA.	Convencer líderes do setor público do valor da transparência pode representar tanto um obstáculo quanto uma oportunidade. Operar agências governamentais eficazes, adaptáveis e equitativas nunca é fácil, o que será ainda mais desafiador frente aos problemas ambientais globais e às crises naturais e humanas que a gestão pública continuará a enfrentar. Construir essas capacidades não é uma opção, mas um imperativo para ampliar a transparência, a produção e o uso de evidências críveis e a confiança nos governos.
Jaedson Gomes dos Santos, Flávio Perazzo Barbosa Mota (2020)	A transparência governamental em tempos de covid-19: reflexões do quadro brasileiro	Promover reflexões sobre questões já evidentes em torno de como a transparência governamental, na atual conjuntura, tem se desenvolvido.	Análise de pontos de discussão e sugestões de agenda de pesquisa.	Considera-se como cenário ideal, que as próximas pesquisas desenvolvidas pela comunidade acadêmica e voltadas para a transparência em tempos de Covid-19 estejam relacionadas com os pesquisadores formando redes e dialogando entre si, no intuito de tentar gerar melhores contribuições para o campo da administração pública.
Mylena Araujo Tuponi (2020)	Transparência no combate à Covid-19: uma análise dos portais eletrônicos dos Estados brasileiros e Distrito Federal	Analisar os portais eletrônicos sobre a Covid-19 de todos os estados brasileiros e Distrito Federal, a fim de averiguar o desempenho de cada estado no âmbito da transparência e da disponibilização de informação para a população.	Método qualitativo de análise de conteúdo, que consistiu em construir um livro de códigos com a explicação das variáveis elencadas construídas a partir do diálogo com a literatura. Tais variáveis foram buscadas nos portais dos estados durante o mês de novembro de 2020.	Foram analisados 25 portais de estados brasileiros, que obtiveram a média de 6,8 na nota total, além de oito estados alcançarem a classificação ótima e, apenas um estado a classificação regular.

cont.

AUTORIA	TÍTULO	OBJETIVOS	MÉTODO	RESULTADOS
Fernanda de Moura Ribeiro Naves (2020)	O controle da transparência das contratações públicas durante a pandemia	Investigar os riscos provocados pela flexibilização das regras de contratação públicas decorrentes da Lei Federal nº 13.979/2020 e analisa de que maneira a transparência pode auxiliar em suas formas de controle no período da pandemia da Covid-19, dada a excepcionalidade do período atual.	Pesquisa bibliográfica voltada a investigar os riscos provocados pela flexibilização das regras de contratação e analisar de que maneira a transparência pode auxiliar em suas formas de controle.	A transparência das informações públicas é uma aliada no combate à corrupção, além de ser um instrumento de relevância para o fomento do controle social, uma vez que não pode o Poder Público imiscuir-se de dar a devida transparência aos atos praticados no período da pandemia, a bem do interesse público.
Igor Ferraz da Fonseca, João Cláudio Pompeu, Daniel Pitangueira de Avelino e Sivaldo Pereira da Silva (2020)	Transparência governamental e a questão da Covid-19: uma análise da suspensão dos prazos de resposta a pedidos por meio da Lei de Acesso à Informação	Discutir as justificativas relacionadas à suspensão de prazos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (LAI), determinados pela Medida Provisória (MP) nº 928, de 23 de março de 2020, bem como apontar medidas que o governo federal poderia adotar para que a transparência governamental não seja significativamente prejudicada no contexto da pandemia da Covid-19.	Análise de legislação.	Da maneira como foi indicada na MP nº 928/2020, a suspensão dos prazos até o fim do reconhecimento de calamidade pública representaria um revés significativo para os esforços de transparência e de controle social empreendidos pelo Brasil nas últimas décadas.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em dados da pesquisa (2021).

De uma forma geral, pode-se perceber que os estudos citados agregam importantes contribuições para análise apresentada nesta investigação, com estudos que promovem comparação da transparência entre os governos ou organizações públicas; outros que abordam aspectos relacionados aos níveis de transparência das instituições; ou mesmo avaliações destinadas a depreender as condições políticas, organizacionais e institucionais fundamentais para o exercício dessa transparência.

Ademais, de acordo com Naves (2020), a flexibilização das regras para a realização de contratações públicas é necessária, por facultar às entidades públicas que se ocupem, efetivamente, dos desafios que o atual momento histórico impõe. Entretanto, a instituição da Lei nº 13.979/2020, aliado a outras normas que tratam a respeito do regime jurídico de emergência sanitária nacional, não exime o gestor público de cumprir o dever constitucional da transparência em virtude da pandemia do coronavírus.

Sendo assim, valida-se o entendimento de Santos e Mota (2020, p. 3719), que indicam aspectos a serem discutidos quanto à transparência e às organizações governamentais, a saber: a) o papel da informação do setor público para o debate atual promovido pela sociedade a respeito da pandemia da Covid-19; b) importância da informação para o momento atual em relação à formulação das políticas públicas baseadas em evidências sistematizadas, sobretudo na área da saúde; c) cenário de crise instalada e a demanda e oferta, na transparência governamental, por diversos atores urgentemente interessados por dados; d) demandas por informações do serviço público quanto ao número de infectados, óbitos, pessoas recuperadas da doença, testes disponíveis, testes realizados, leitos disponíveis, quantidade de recursos aplicados, entre outros; e) resposta que os governos têm dado para as demandas por dados e informações no atual momento no País.

No entanto, apesar das contribuições que a academia tem imputado ao tema da transparência governamental, Michener (2019, p. 1300) alude que a transparência vem sendo considerada “[...] muito mais do que é [...]”, pois seus impactos, “[...] de natureza difusa, indireta, de longo prazo [...]” dependem da conjuntura em que está inserida, daí porque se pode dizer que ela não depende apenas do governo, mas de como suas informações podem ser absorvidas, o que advém da educação da sociedade e do papel que a imprensa que atua nesse processo executa.

### 3 METODOLOGIA

A definição da metodologia e dos procedimentos de pesquisa propostos constitui-se como um dos momentos fundamentais do processo de investigação da realidade que se pretende conhecer. A partir dessa delimitação é que a coleta e o tratamento analítico dos dados poderão ocorrer de forma exequível e contínua. Partindo dessas considerações, é oportuno enfatizar que todas as etapas da pesquisa devem ser definidas a partir de um conhecimento apriorístico da realidade a ser investigada, tendo em vista suas nuances e possíveis relações com os objetivos da pesquisa proposta.

No presente estudo, este capítulo tem como objeto a metodologia da pesquisa, e compõe-se de duas partes: a primeira contempla os métodos científicos que foram aplicados; enquanto a segunda tratará das técnicas de pesquisa que foram utilizadas.

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA

Considera-se que o objetivo da pesquisa científica é desenvolver ou contribuir para o conhecimento generalizável, além disso, ela deve possibilitar respostas às incertezas ou lacunas do conhecimento científico (SPIANDORELLO, 2012). Nessa lógica, a presente investigação embasou-se em instrumentos de pesquisa que possibilitaram a análise do objeto em estudo.

Dessa forma, quanto à natureza da pesquisa, empregou-se a abordagem qualitativa, de caráter descritivo, visando a analisar, entender e relacionar o objeto de estudo aos aspectos teóricos e normativos.

No contexto das ciências humanas e sociais, especificamente na área de administração pública, a pesquisa de abordagem qualitativa apresenta-se como uma opção viável ao tratamento dos dados. Segundo Gil (1999), esse tipo de abordagem possibilita o aprofundamento da investigação das questões relacionadas ao estudo.

No que diz respeito à pesquisa qualitativa, pode-se utilizar uma diversidade de procedimentos e de constituição e análise de dados, a exemplo da análise documental.

De acordo com Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), a riqueza de informações que se pode ser extraído e resgatado dos documentos justifica o seu uso em várias

áreas, uma vez que possibilita ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural.

Richardson (1999) assevera que os estudos que adotam a abordagem qualitativa podem caracterizar a complexidade de determinado problema e analisar a interação de certas variáveis. Além disso, podem auxiliar na compreensão de processos dinâmicos vivenciados por grupos sociais.

Na acepção de Castilho, Borges e Pereira (2014), no que alude à pesquisa descritiva, ela propicia estudo, análise, registro e interpretação de fatos do mundo físico, permanecendo o pesquisador isento de qualquer interferência.

Portanto, partiu-se de uma pesquisa de caráter descritivo, cujo referencial teórico se desenvolverá a partir de teorias que se relacionam com a necessidade e importância da transparência de informações por parte dos gestores públicos (com ênfase na Teoria da Legitimidade e Teoria da Escolha Pública), além de análise documental dos principais normativos que regulam a exigência da transparência de informações à sociedade.

Nessa perspectiva, consultaram-se manuais de órgãos de controle e informações disponíveis em páginas da internet, utilizando-se a metodologia proposta pelo Portal Transparência Internacional, que consiste em um *checklist* de avaliação que engloba cinco dimensões de análise: contratações emergenciais; legislação; doações; medidas de estímulo econômico; e proteção social e controle social.

### 3.2 TÉCNICAS DE PESQUISA

Em um primeiro momento, promoveu-se uma investigação acerca das principais teorias que se relacionam com a importância da transparência de informações por parte dos gestores públicos (com ênfase na Teoria da Legitimidade e Teoria da Escolha Pública), além de análise documental dos principais normativos que regulam a exigência da transparência de informações à sociedade. Para a construção dessa etapa, consultaram-se diversas fontes de pesquisas, a exemplo de livros, dissertações, artigos científicos, manuais de órgãos de controle (CGU, TCU, TCE) etc.

A fase seguinte corresponde à coleta de dados propriamente dita. Nessa perspectiva, emprega-se um *checklist* proposto pelo Portal Transparência Internacional para mensurar a transparência das contratações emergenciais no

combate à Covid-10. Com esse propósito, o recorte temporal deste estudo corresponde ao período de vigência do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, que reconhece o estado de calamidade pública de importância internacional, relacionada ao coronavírus (Covid-19).

Tais procedimentos têm o intuito de apresentar indicadores capazes de avaliar a transparência das contratações emergenciais e, de maneira acessória, estimular a promoção da transparência em relação às outras medidas de enfrentamento da crise causada pelo coronavírus. Isso porque é preciso evitar que a corrupção afete as contratações emergenciais de bens e serviços voltadas para o enfrentamento da pandemia e as medidas de recuperação da economia e proteção social (BRASIL, 2020).

Sendo assim, é importante verificar se a gestão pública oferece acesso pleno, ágil e fácil aos dados de combate à Covid-19. Nesse ensejo, esta pesquisa procurou avaliar e mensurar os esforços do ente público avaliado – no caso, as capitais brasileiras – para tornar esses dados mais acessíveis para a população, e examina a atitude proativa desses governos no sentido de não apenas apresentar a informação, mas também disponibilizar canais de comunicação para que a população possa fazer denúncias e solicitar outras informações que não estão, *a priori*, disponibilizadas (BRASIL, 2020).

Para analisar tais aspectos, foi proposto verificar as informações referentes às contratações emergenciais durante o período de calamidade pública devido à pandemia de Covid-19 (mais precisamente o período compreendido entre maio e agosto de 2021) nos portais oficiais das capitais brasileiras e aplicar o quadro avaliativo disposto na sequência.

Importa salientar que a metodologia para análise de transparência das capitais brasileiras, no que diz respeito às contratações emergenciais em resposta à Covid-19, tem como objetivos: avaliar e promover a transparência das contratações emergenciais realizadas em resposta à Covid-19; identificar as melhores práticas e iniciativas de transparência e abertura de dados relacionados às contratações emergenciais entre os entes públicos municipais, estaduais e distrital; difundir as recomendações para a Transparência de Contratações Emergenciais (BRASIL, 2020, p. 2).

Assim, para tratar da metodologia proposta pela TIB para análise de transparência dos capitais brasileiras no que diz res contratações emergenciais em

resposta à Covid-19, objeto deste estudo, foi proposto cinco dimensões de análise (contratações emergenciais, legislação, doações, medidas de estímulo econômico e proteção social, e controle social), que foram categorizadas e receberam uma pontuação a ser inserida em planilha para posterior utilização de equação de extração dos resultados, possibilitando, com isso, a comparação entre as capitais avaliadas, por meio da técnica de análise documental.

Para Guba e Lincoln (1981) a técnica de Análise Documental define-se como sendo um intenso e amplo exame de diversos materiais, que não foram utilizados para nenhum trabalho de análise, ou que podem ser reexaminados, buscando outras interpretações ou informações complementares, sendo essa busca feita por meio de documentos. Outro conceito importante é o inserido por Cellard (2008), para quem a Análise Documental é uma técnica que favorece o processo de maturação ou de evolução do conjunto a ser estudado.

Na sequência, o Quadro 9, adaptado de Transparência Internacional (BRASIL, 2020), trata da metodologia para a análise de transparência.

**Quadro 9 – Quadro de avaliação de transparência**

<b>Dimensão de Análise</b>	<b>Categoria</b>	<b>Item</b>	<b>Pontuação</b>
<b>Contratações emergenciais</b>	Informações essenciais exigidas pela Lei 13.979, de 2020, Art. 4, § 2º (peso 4)	Site oficial específico para as contratações emergenciais com informações centralizadas em um único espaço	1 (existe um portal específico ou aba com destaque em portal existente) 0 (não há aba ou portal específico)
		Nome do/a contratado/a	1 (existe) 0 (não existe)
		Número do CPF ou CNPJ	1 (existe) 0 (não existe)
		Valor total e unitário	1 (valor total e unitário) 0 (apenas valor total OU não existe informação)
		Prazo contratual	1 (existe) 0 (não existe)
		Número e íntegra do processo de contratação	1 (número e íntegra do processo) 0 (apenas número do processo OU não existe informação)
	Informações desejáveis (peso 2)	Data de celebração do contrato	1 (existe) 0 (não existe)
		Órgão contratante	1 (existe) 0 (não existe)
		Quantidade	1 (existe) 0 (não existe)
		Descrição do bem ou serviço	1 (existe) 0 (não existe)
		Local da execução	1 (existe) 0 (não existe)
		Status de contratações com problemas ou pendências	1 (existe) 0 (não existe)
		Edital e fases da licitação	1 (existe) 0 (não existe)
		Forma / modalidade da contratação	1 (existe) 0 (não existe)
		Data da última atualização do portal	1 (existe) 0 (não existe)
	Dados publicados em formatos abertos	1 (existe)	

	Formato e acessibilidade das informações (peso 4)		0 (não existe)
		Possibilidade de download das informações	1 (disponível) 0 (não disponível)
		Mecanismos de busca	1 (existe) 0 (não existe)
		Possibilidade de download da íntegra do contrato	1 (disponível) 0 (não disponível)
		Dicionário de dados	1 (existe) 0 (não existe)
<b>Legislação (peso 2)</b>	Legislação específica	Há legislação específica tratando de contratações emergenciais?	1 (existe) 0 (não existe)
	Divulgação de legislação	A legislação aplicável às contratações emergenciais está disponível no mesmo portal?	1 (sim) 0 (não)
	Repositório de legislação	Há um repositório contendo a legislação dedicada ao enfrentamento da Covid-19 organizado por temas?	1 (existe) 0 (não existe)
	Controle	Há previsão legal de que as contratações sejam acompanhadas pelos órgãos de controle competentes?	1 (previsto em legislação ou atos oficiais) 0.5 (notícia) 0 (não)
	Informações aos gestores	São fornecidas informações práticas e orientações aos gestores públicos responsáveis por contratações?	1 (sim) 0 (não)
<b>Doações (peso 2)</b>	Recebimento de doações	Orientações sobre como fazer doações	1 (existe) 0 (não existe)
	Informações sobre as doações recebidas	Informações sobre as doações recebidas em espécie e in natura	1 (há informações sobre a existência OU inexistência de doações recebidas em espécie e in natura) 0 (não existe)
	Destinação das doações	Informações sobre a destinação das doações in natura	1 (há informações sobre a destinação das doações in natura) 0 (não existe)
<b>Medidas de estímulo econômico e proteção social (peso 2)</b>	Medidas de estímulo econômico	A legislação e as medidas destinadas a estimular a economia no enfrentamento da crise decorrente da pandemia são apresentadas com destaque e em detalhes?	1 (sim) 0 (não)
		São fornecidas informações consolidadas sobre os recursos destinados a cada uma destas medidas e sobre seus impactos?	1 (sim) 0 (não)
	Medidas de proteção social	A legislação e as medidas destinadas à proteção social para minimizar o impacto da pandemia são apresentadas com destaque e em detalhes?	1 (sim) 0 (não)

		São fornecidas informações consolidadas sobre os recursos destinados a estas medidas e sobre seu impacto?	1 (sim) 0 (não)
<b>Controle social</b>	Destaque para o portal / informações sobre as contratações emergenciais	Portal oficial do governo	1 (existe) 0 (não existe)
		Portal de informação sobre a Covid-19 ou do órgão de saúde responsável	1 (existe) 0 (não existe)
		Portal de transparência ou do órgão de controle	1 (existe) 0 (não existe)
		Redes sociais do governo (perfis oficiais dos governos municipais/estaduais no <i>Facebook</i> , <i>Twitter</i> e <i>Instagram</i> )	1 (existe entre as publicações dos últimos sete dias, nas três redes sociais, considerando <i>Facebook</i> , <i>Twitter</i> e <i>Instagram</i> ) 0 (existe apenas em uma ou duas redes sociais ou publicação é mais antiga que o período considerado)
		Disponibilização de instrumentos de visualização de informações agregadas sobre as contratações emergenciais voltadas para o enfrentamento da Covid-19, por meio de gráficos, infográficos, painéis interativos e/ou dashboards	1 (existem visualizações contendo dados sobre as contratações emergenciais) 0 (não existe)
	Ouvidoria (canal oficial)	Link para Ouvidoria no portal onde estão as contratações emergenciais	1 (existe) 0 (não existe)
		Possibilidade de se realizar denúncia anônima	1 (existe) 0 (não existe)
		Tag específica em assunto para 'Covid-19'	1 (existe) 0 (não existe)
		Relatório estatístico sobre a Atuação da Ouvidoria em resposta às manifestações sobre Covid-19	1 (existe) 0 (não existe)
	Transparência Passiva (canal oficial)	Link para o E-sic no portal onde estão as contratações emergenciais	1 (existe) 0 (não existe)
		Possibilidade de se realizar pedido de acesso à informação de forma sigilosa	1 (existe) 0 (não existe)
		Tag específica em assunto para 'Covid-19'	1 (existe) 0 (não existe)
		Relatório estatístico com o desempenho em relação aos pedidos de acesso à informação sobre Covid-19	1 (existe) 0 (não existe)
	Órgão coletivo	Acompanhamento das contratações por conselho, comissão ou outro órgão coletivo com participação de organizações da sociedade civil.	1 (existe) 0 (não existe)

Fonte: adaptado pelo autor, a partir do Portal de Transparência Internacional – Brasil (2020).

A Figura 9 reporta a equação adotada pela TIB para a extração dos resultados sobre a avaliação da transparência:

**Figura 9 – Equação para extração dos resultados sobre transparência nas capitais**

$$\left[ \frac{\text{Controle Social} + 2 (\text{Medidas}) + 2 (\text{Doações}) + 2 (\text{Legislação}) + 4 (\text{Formato}) + 2 (\text{Desejáveis}) + 4 (\text{Essenciais})}{\Sigma (\text{somatório máximo})} \right] \times 100$$

Fonte: Transparência Internacional – Brasil; TCU (2020).

Na coleta de dados, todas as informações analisadas estão divulgadas em sites oficiais e nas redes sociais dos respectivos governos. Os dados da tabulação por indicadores, cumprida pelo TIB, referente à Covid-19, denotam o cálculo das dimensões que caracterizam a transparência das capitais. Com isso, a aplicação do quadro avaliativo pode facultar aos gestores das respectivas capitais o conhecimento dos resultados preliminares para que possam adicionar informações, solicitar esclarecimentos ou corrigir eventuais distorções.

Tendo em vista a pontuação dos indicadores na análise da transparência das gestões públicas, a TIB estabelece como parâmetros: se o indicador está em conformidade com o que o modelo prevê, dá-se um ponto à dimensão de análise; se o indicador está parcialmente executado pela gestão pública, dá-se meio ponto; e se o indicador não é executado ou não foi encontrado, dá-se zero ponto.

### 3.3 MATRIZ METODOLÓGICA

Partindo da problematização apresentada no início desta pesquisa, apresenta-se, a seguir, matriz metodológica referente ao estudo proposto, como mostra o Quadro 10.

**Quadro 10 – Matriz metodológica**

<b>Objetivos</b>	<b>Plano metodológico</b>	<b>Resultados alcançados</b>
-	-	Introdução
Discutir as relações entre Teoria da Legitimidade, a transparência de informações relacionadas aos gastos públicos; apresentar os principais normativos nacionais referentes à transparência de gastos públicos; pormenorizar os atributos da qualidade da informação; descrever a Teoria da Escolha Pública; apresentar literatura correlata.	Pesquisa exploratória e documental visando ao aprofundamento teórico dos aspectos de relevância: teoria da legitimidade; transparência ativa e passiva; normativos que tratam da transparência de informações no Brasil; atributos da qualidade da informação; Teoria da escolha pública; literatura correlata.	Capítulo 2
Conhecer o processo de transparência das capitais brasileiras, no que se refere à disponibilização de informações acerca das contratações emergenciais feitas pelos órgãos públicos durante o período de vigência do decreto de calamidade pública (Decreto legislativo nº 6, 2020), devido à pandemia de Covid-19.	Coleta de dados a partir da navegação eletrônica nos portais de transparência das capitais estudadas.	Capítulo 3
Comparar, a partir de procedimentos metodológicos, o resultado das capitais brasileiras avaliadas.	Análise comparativa de cada capital, por meio dos procedimentos metodológicos sugeridos pelo Portal de Transparência Internacional (2020).	Capítulo 4
Propor recomendações que busquem a mitigação ou solução de problemas relevantes detectados.	Proposta de recomendações a partir da análise de normativos inerentes à Transparência Pública	Capítulo 5
-	-	Considerações Finais

Fonte: elaborado pelo autor (2020).

Como visto, o quadro em apreço demonstra a coerência e a articulação com os objetivos propostos, revelando os respectivos métodos a fim de testar empiricamente as proposições observadas pelos autores que fundamentam esta investigação.

#### 4 ANÁLISE SITUAÇÃO (RESULTADOS E DISCUSSÃO)

Com esta pesquisa, buscou-se oferecer subsídios para proporcionar maior participação social e monitoramento da gestão pública no que se refere ao atendimento, por parte dos gestores públicos, das legislações referentes à transparência de informações das contratações emergenciais durante a pandemia de Covid-19.

Nesse contexto, Raupp e Pinho (2020, p. 3736), em recente pesquisa com os Estados na divulgação de informações sobre a Covid-19, embora tenham identificado certa preocupação o sentido de construir melhores condições de disponibilização de informações sobre o coronavírus, ressaltam que os estados ainda devem evoluir em transparência das informações, pois “os avanços detectados neste curto e tenso período de tempo pode nos servir de base para pensar a questão da transparência no Brasil de um ponto de vista mais estrutural”.

Pretendeu-se, por oportuno, verificar se a legitimidade dos atos praticados pelos gestores públicos efetiva-se por meio do atendimento dos aspectos legais inerentes às leis de transparência, sobretudo neste momento histórico.

Outro ponto meritório é oportunizar o conhecimento dos resultados da pesquisa aos gestores públicos. Tal ação é relevante no sentido de que tenham instrumentos para refletir sobre suas atuações frente à necessidade crescente de transparência de gastos públicos em face de sua legitimidade enquanto eleito pela sociedade e dever de atender aos interesses públicos.

As análises deste estudo partiram das evidências de transparência de dados e informações disponibilizados pelas gestões municipais das capitais brasileiras. Essas informações, como referido outrora, foram coletadas e tabuladas pela Transparência Internacional Brasil (TIB), conforme dispõe o quadro 11, que evidencia como se dá a transparência nas contratações emergenciais nas capitais durante os meses de maio a agosto de 2020, ou seja, em período de pandemia de Covid-19, mediante análise consubstanciada em cinco dimensões de análise, a saber:

- a) contratações emergenciais;
- b) legislação;
- c) doações;
- d) medidas de estímulo econômico e proteção social; e
- e) controle social.

**Quadro 11 - Transparência nas contratações emergenciais nas capitais durante a pandemia de Covid-19**

CAPITAL	PONTUAÇÃO			
	MAI./2020	JUN./2020	JUL./2020	AGO./2020
João Pessoa	88,6	100	100	99
Goiânia	83,5	70,8	98,7	99
Rio Branco	65,8	75,9	98,7	98
Fortaleza	62,0	79,7	86,0	96
Vitória	60,7	91,1	100	99
Recife	59,4	79,7	91,1	86
Salvador	54,4	73,4	89,8	84
Aracaju	50,6	64,5	65,8	51
São Paulo	49,3	82,26	94,9	92
Palmas	49,3	67,0	72,1	97
Cuiabá	48,1	60,7	79,7	73
Campo Grande	46,8	84,8	96,2	94
Belo Horizonte	46,8	87,4	98,7	93
Porto Velho	41,7	39,2	60,7	98
São Luís	40,5	43,0	50,6	52
Rio de Janeiro	40,5	75,9	79,7	69
Maceió	39,2	43,0	65,8	51
Porto Alegre	39,2	45,5	92,4	94
Teresina	34,1	60,7	75,9	56
Boa Vista	32,9	40,5	94,9	95
Manaus	31,6	94,9	94,9	97
Macapá	30,3	93,6	100	99
Curitiba	27,8	70,8	82,2	83
Natal	27,8	63,2	92,4	85
Florianópolis	21,5	83,5	91,1	89
Belém	18,9	54,4	63,2	78

Legenda: **PÉSSIMO** 0-19 PTS **RUIM** 20-39 PTS **REGULAR** 40-59 PTS **BOM** 60-79 PTS **ÓTIMO** 80-100 PTS

Fonte: elaborado pelo autor, com base em dados de TIB (2020).

Valida-se, por oportuno, que todas as informações sobre contratações emergenciais devem ser publicadas em linguagem cidadã, favorecendo o entendimento de todos, inclusive, garantindo a acessibilidade a pessoas com deficiência, atendendo ao disposto no Art. 8, §3º, VI, da LAI.

Outrossim, deve-se levar em consideração que os dados ora examinados e reputados nesta avaliação estão disponíveis em sites oficiais e nas redes sociais de seus respectivos governos. Tais dados estão em conformidade com as dimensões de análise designadas nesta averiguação.

### a) Contratações emergenciais

No Brasil, a regulamentação sobre a contratação de bens e serviços destinados ao controle da Covid-19 é dever do governo federal, estabelecendo-se por força da Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, complementada pelas Medidas Provisórias nº 926 e 951 de 2020.

Assim, por meio dessas normas legais, dispõe-se sobre as medidas que poderão ser adotadas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Nesse ensejo, estipulam-se normas *sui generis* para as contratações emergenciais, a exemplo de dispensa de licitação e pregões simplificados, as quais passaram a ser adotadas em nível estadual e municipal por todo o território nacional.

Em seu Art. 4, § 2º da Lei nº 13.979, de 2020, estabelece-se que (BRASIL, 2020, p. 6):

§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

Contudo, em face dos levantamentos realizados nesta pesquisa, verificou-se que o atendimento a tal regulamento se manifesta de modo diferente nos estados e municípios do País.

A propósito da disponibilização de informações a quem delas quiser dispor, atinentes às contratações celebradas para o enfrentamento da Covid-19, devem ser fornecidos (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020, p. 5):

- o nome do/a contratado/a e seu CNPJ/CPF\*;
- o valor total e por unidade\*;
- o prazo contratual\*, considerando as limitações impostas pelo art. 4º-H da Lei nº 13.979;
- o número do processo de contratação e a íntegra do contrato\* e/ou a nota de empenho correspondente;
- o órgão contratante;
- o descritivo, a quantidade e o tipo de bem ou serviço adquirido;
- o local da execução;

- a data da celebração e/ou da publicação no Diário Oficial
- a forma de contratação (pregão ou dispensa de licitação);
- a íntegra e/ou as peças principais do processo administrativo que antecedeu a contratação.<sup>2</sup>

Ademais, vale dizer que as informações sobre contratações devem ser incluídas no sítio eletrônico em um prazo de até dois dias úteis após a celebração do contrato ou do empenho da despesa correspondente, além de identificar quando ocorreu a sua última atualização.

Em consonância com os critérios estabelecidos, o ente que informou o valor total e unitário dos bens e serviços contratados recebeu 1 ponto, enquanto o que não disponibilizou nenhuma das duas informações ou apenas o valor total, não recebeu qualquer pontuação.

Quando da ausência de irregularidades na execução de um contrato, a administração pública deverá informar que todas as contratações emergenciais realizadas foram executadas em conformidade com o previsto nele. Além disso, deve mencionar se houver qualquer dado adicional sobre alterações contratuais.

A Figura 10 demonstra o sítio eletrônico da Prefeitura de João Pessoa, cujo Portal da Transparência se destaca na avaliação do *ranking*, chegando a atingir 100 pontos na segunda e na terceira avaliação, realizadas nos meses de junho e julho de 2020, respectivamente.

Não menos qualificada nas demais avaliações do *ranking*, a capital do estado da Paraíba sobrelevou-se nas quatro avaliações vislumbradas neste estudo pelo *ranking*, atingindo um nível de excelência no tocante à transparência de informações sobre contratações emergenciais nas capitais durante a pandemia de Covid-19, disponibilizando, inclusive, o serviço de Ouvidoria via WhatsApp, uma importante ferramenta nesse contexto.

---

<sup>2</sup> Apesar das possíveis dificuldades na operacionalização deste item, especialmente para órgãos que não adotam o processo eletrônico, entende-se que as informações contidas no processo administrativo oferecem o contexto necessário e a justificativa para a contratação, o que é essencial para o controle social.

(TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à Covid-19.** 2020. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>. Acesso em: 25 fev. 2021.

**Figura 10 – Portal da Transparência da Prefeitura de João Pessoa**

Visualizar	Descrição	Número do Contrato	Objeto do Contrato	Fornecedor	CNPJ/CPF do Fornecedor	Órgão/Entidade Contratante	Data da Assinatura	Início da Vigência	Fim da Vigência	Forma de Contratação	Número da Licitação	Valor Contratado
Contrato Nº 106092020												
	Contrato	106092020	AQUISIÇÃO EMERGENCIAL DE EQUIPAMENTOS (DE LEITOS DE UTIS E LEITOS DE ENFERMARIAS) PARA SEREM INSTALADOS NOS HOSPITAIS SANTA ISABEL E PRONTOCOR PARA COMBATE A PANDEMIA DO CORONAVIRUS (COVID - 19) - II	Beta Solution Comércio Eletrônico-ME	11.028.345/0001-70	Secretaria Municipal de Saúde - SMS	25/05/2020	25/05/2020	25/11/2020	Dispensa de Licitação	<a href="#">10.017/2020</a>	R\$ 24.200,00
Contrato Nº 106072020												
	Contrato	106072020	AQUISIÇÃO EMERGENCIAL DE EQUIPAMENTOS (DE LEITOS DE UTIS E LEITOS DE ENFERMARIAS) PARA SEREM INSTALADOS NOS HOSPITAIS SANTA ISABEL E PRONTOCOR PARA COMBATE A PANDEMIA DO CORONAVIRUS (COVID - 19) - II	ROSANGELA SOARES SARDINHA CORNETTA-ME	02.605.669/0001-32	Secretaria Municipal de Saúde - SMS	25/05/2020	25/05/2020	25/11/2020	Dispensa de Licitação	<a href="#">10.017/2020</a>	R\$ 26.716,00
Contrato Nº 106122020												
	Contrato	106122020	AQUISIÇÃO DE ACESSÓRIOS DE VENTILADORES PULMONARES DA MARCA INTERMED (COVID-19)	MACRO LIFE IMPORTADORA DE PRODUTOS MEDICOS-EIRELI-EPP	05.022.486/0001-82	Secretaria Municipal de Saúde - SMS	25/05/2020	25/05/2020	21/11/2020	Pregão Eletrônico	<a href="#">10.037/2020</a>	R\$ 65.229,50
Contrato Nº 106112020												
	Contrato	106112020	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EM SERVIÇO DE INSTALAÇÃO DE PONTOS DE GASES PARA ATENDER AO HOSPITAL MUNICIPAL SANTA ISABEL PARA ATENDIMENTOS DO PACIENTE ACOMETIDO PELO CORONA VIRUS (COVID 19).	SERVPROL - SERVICOS E COMERCIO DE PRODUTOS MEDICOS	12.929.519/0001-38	Secretaria Municipal de Saúde - SMS	25/05/2020	25/05/2020	21/11/2020	Dispensa de Licitação	<a href="#">10.025/2020</a>	R\$ 24.000,00
Contrato Nº 106062020												
	Contrato	106062020	AQUISIÇÃO EMERGENCIAL DE MÁSCARAS CIRÚRGICAS PARA ATENDIMENTO A PANDEMIA DO CORONAVIRUS (COVID - 19).	RV COMÉRCIO DE CONFECÇÕES LTDA - ME	40.950.354/0010-02	Secretaria Municipal de Saúde - SMS	20/05/2020	20/05/2020	16/11/2020	Dispensa de Licitação	<a href="#">10.02</a>	R\$ 10.000,00

Fonte: Prefeitura de João Pessoa, 2021.

Em alusão ao Art. 8, § 2º e 3º da LAI, o sítio eletrônico onde estão publicadas as informações sobre contratações emergenciais deve (BRASIL, 2011, p. 3):

- conter uma ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, incluindo pesquisa por palavras-chave, tipo de produto ou serviço contratados;
- possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
- adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

Tendo em vista o interesse público no que alude à necessidade de ter garantido o controle social acerca dessas contratações, especificamente, cabe à administração garantir a divulgação das informações pertinentes, conforme disposto no Art. 6º da Lei nº 13.460/2017 – que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, ao tratar dos direitos básicos do usuário – assegurando a este o acompanhamento e a entrega do bem ou prestação de serviço contratado.

Portanto, ratifica-se que o acesso a informações atualizadas nos Portais da Transparência, para além de um direito de qualquer indivíduo, é obrigação da administração.

## **b) Legislação**

No âmbito da dimensão *legislação*, tendo em vista a existência de repositórios na maioria dos entes governamentais avaliados, com o propósito de divulgar leis,

portarias e decretos, a pontuação das capitais no *ranking* foi atribuída apenas para aqueles que organizam seus dados relacionadas à Covid-19 por temas, a exemplo de:

- contratações emergenciais;
- doações;
- medidas fiscais e de estímulo econômico;
- isolamento social;
- políticas sociais;
- definição de serviços essenciais, entre outros.

Com isso, o acesso as legislações específicas se mostram de modo acessível, evidenciando a regulação e o papel do estado no enfrentamento da pandemia.

A Figura 11 ilustra a homepage da capital em apreço, verificando-se a divulgação quanto à legislação relacionada à Covid-19.

**Figura 11 – Legislação atinente à Covid-19 da Prefeitura de Belém**

The screenshot shows the website interface for the Prefeitura de Belém. At the top, there is a banner with the city's coat of arms and the text "BELÉM CONTRA CORONAVÍRUS" and "Legislação PARA PROTEGER A VIDA E A ECONOMIA". Below this, the heading "COVID-19 - LEGISLAÇÃO" is visible. A table lists several decreets (DECRETO Nº 96.340, DE 25 DE MAIO DE 2020) with download icons. The sidebar on the left contains various navigation links such as "PAINEL", "ACESSIBILIDADE", "CONTRATAÇÕES", "DESPESAS", "PROCESSOS LICITATÓRIOS EM ANDAMENTO", "PROCESSOS CONCLUÍDOS NA ÍNTEGRA", "CONSULTA LICITAÇÃO TCM/PA", "LEGISLAÇÕES", "INFORMAÇÕES AOS GESTORES", "CHAMAMENTOS PÚBLICOS", "PLANO DE RETOMADA ECONÔMICA", "MONITORAMENTO DOS CASOS", "BELÉM VACINADA", "OUVIDORIA", "E-SIC", and "PLANOS DE AÇÃO".

Fonte: Prefeitura de Belém, 2021.

No que diz respeito a esta dimensão, a capital do Estado do Pará, atingiu 18,9 pontos na primeira avaliação do *ranking*, ou seja, um nível de transparência

considerado péssimo quanto às contratações durante a pandemia – aliás, a única capital a ter esse nível de avaliação em uma das quatro avaliações aqui apreciadas. Contudo, nos meses de junho, julho e agosto de 2020, Belém alcançou 54,4, 63,2, e 78 pontos, respectivamente, atingindo os níveis regular, na segunda avaliação, e bom, nas duas seguintes.

### 4.3 DOAÇÕES

Em face da atual conjuntura, quando se vive uma crise sanitária de proporções mundiais, em virtude da Covid-19, a dimensão em apreço intenta mostrar como os entes públicos divulgam as doações de materiais, equipamentos e recursos recebidos de pessoas físicas e jurídicas durante a pandemia.

Assim, o Decreto nº 9.764/2019 – que dispõe sobre o recebimento de doações de bens móveis e de serviços, sem ônus ou encargos, de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional – normatiza as doações feitas a órgãos da administração, determinando o procedimento legal cabível e as obrigações de transparência.

A Figura 12 mostra a página da prefeitura de Manaus, onde é possível visualizar essa ferramenta:

**Figura 12 – Website da Prefeitura de Manaus**

TRANSPARÊNCIA | ACESSO À INFORMAÇÃO

Prefeitura de **Manaus** **COMBATE À COVID-19**

Transparência ▾ Documentos ▾ Dados Abertos ▾ Imuniza Manaus ▾ Ouvidoria ▾

**TRANSPARÊNCIA COVID-19**  
Contratos, doações e ouvidoria

**Transparência Covid-19**

O Decreto nº 4.787, publicado no Diário Oficial do Município (DOM), no dia 23 de março deste ano, autoriza os órgãos e entidades municipais a adotarem medidas administrativas necessárias, sobretudo na questão financeira e na realização de compras emergenciais, garantindo a suspensão dos prazos e a limitação de empenho, definidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Contratos de Empenhos** **Doações de Itens Diversos** **Doações em conta** **Vacinação** **Ouvidoria**

**Contratos firmados para o enfrentamento do Novo Coronavírus**

Órgão: Todos ▾ Fornecedor: Digite Locais de Execução: Digite

Número do empenho: Digite Contrato: Digite Modalidade da Licitação: Todos ▾ Modalidade do Empenho: Todos ▾ **Filtrar**

**Download de dados abertos:** [Legenda:](#)

Fonte: Prefeitura de Manaus, 2021.

A título de exemplo, Manaus recebeu pontuação 31,6 na primeira avaliação do *ranking*, realizada em maio de 2020, quando obteve uma avaliação ruim; sobressaindo-se nas avaliações seguintes, atingindo 94,9 em junho e julho (em ambos os meses, permaneceu com a mesma pontuação, considerada ótima), alcançando 97 pontos em agosto de 2020, portanto, atingindo uma ótima avaliação pelo *ranking*.

Coaduna-se o disposto pela Transparência Internacional (2020), ao aduzir que em períodos de crise, as doações são uma relevante fonte de recursos, daí porque tanto as capitais alvo deste estudo quanto seus respectivos estados devem se orientar pelo máximo de transparência nesse processo, tendo em vista os princípios constitucionais de publicidade, legalidade e probidade.

#### **d) Medidas de estímulo econômico e proteção social**

Tendo em vista as múltiplas iniciativas implementadas no âmbito federal, municipal e estadual com vistas ao enfrentamento dos efeitos socioeconômicos da

pandemia de Covid-19, o *ranking* avalia a transparência dos entes em relação ao estímulo econômico e à proteção social.

Dessa forma, concebe-se que o mérito da transparência, tanto no sentido de antecipar quanto de sanar eventuais irregularidades e/ou corrupção, além de facultar aos cidadãos o acompanhamento no que se refere à eficácia dessas políticas.

Nessa seara, recorre-se à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do Art. 5º, no inciso II do § 3º do Art. 37 e no § 2º do Art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, e dá outras providências – segundo a qual, no Art. 8º, inciso V, é exigência a divulgação, no Portal da Transparência, de informações para o acompanhamento de políticas públicas, o que justifica a necessidade de os entes publicarem dados sobre as iniciativas de estímulo econômico e proteção social executadas durante a pandemia.

Como exemplo dessa norma, alude-se a São Luís, que no *ranking* de transparência que serve de base para este estudo, alcançou índices regulares nas quatro avaliações dentre todas as capitais brasileiras, perfazendo as pontuações 40,5, 43,0, 50,6 e 52, nos meses destacados nesta investigação, respectivamente (maio, junho, julho e agosto de 2020).

A Figura 13 ilustra o website da Prefeitura de São Luís, especificamente no tocante à dimensão *Medidas de estímulo econômico e proteção social*.

**Figura 13 - Medidas de estímulo econômico e proteção social no Portal da Prefeitura de São Luís**



Fonte: Prefeitura de São Luís, 2021.

Importa considerar que, nos casos em que o município não tenha lançado mão de medidas de estímulo econômico, a informação deve estar igualmente presente no repositório e/ou nos portais governamentais. Sobre a ausência de medidas de proteção social, a mesma providência deve ser adotada.

Dada a realidade em que se encontram milhões de pessoas por todo o País durante a pandemia, ratifica-se que a importância do estabelecimento de políticas públicas focadas na proteção social, de modo transparente para que sejam devidamente fiscalizadas, evitando elementos como corrupção e fraude.

### e) Controle social

Visando a divulgar as informações acerca das contratações emergenciais, os entes avaliados devem lançar mão de instrumentos diversos, como gráficos, infográficos, painéis e *dashboards* interativos, que facilitam a compreensão desses dados.

Em se tratando dos relatórios estatísticos da Ouvidoria ou pedidos de acesso à informação nos portais governamentais, os entes publicizam a *performance* por meio das supracitadas ferramentas, em relação às manifestações sobre a Covid-19.

Nesse sentido, a LAI (Lei nº 12.527/2011) já exige a publicação desses relatórios anualmente, em seu Art. 30, não sendo diferente no contexto atual, que requer *feedbacks* breves por parte do poder público. Sem falar da obrigatoriedade de que os entes publiquem seus relatórios periódicos e atualizados sobre as demandas recebidas pelas ouvidorias, em conformidade com o Art. 14 da Lei nº 13.460/2017.

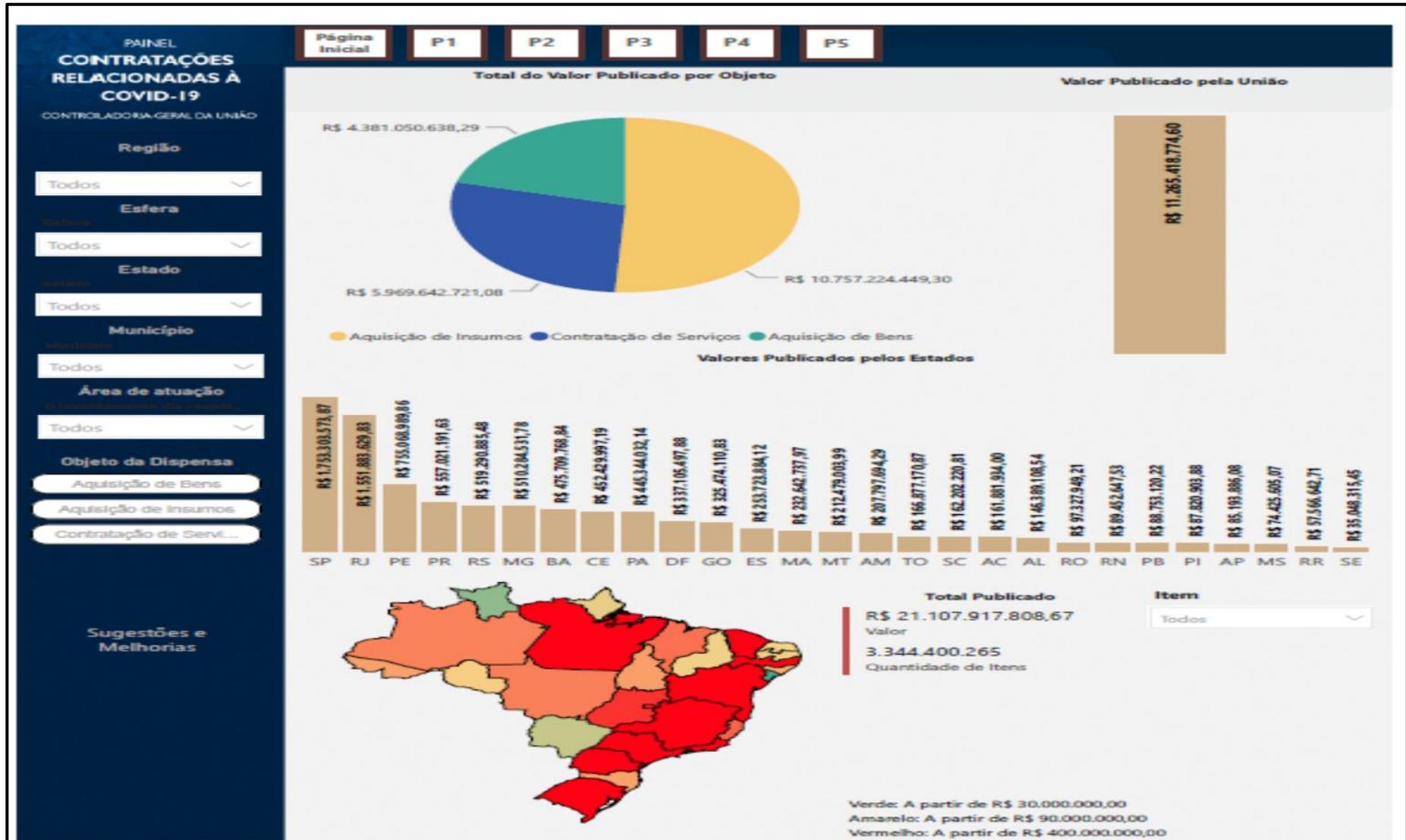
Aplicado ao contexto atual, esses relatórios passam a ser uma forma de tornar os órgãos públicos mais responsivos e transparentes quanto às ações de enfrentamento da pandemia. As manifestações recebidas podem, ainda, subsidiar a tomada de decisão de acordo com as reclamações e pedidos de acesso à informação dos(as) cidadãos(ãs). Além disso, identificou-se que alguns entes, como a União, já têm publicado tais informações periodicamente.

Digno de destaque é o lançamento, pela CGU, de um painel para dar transparência às contratações relacionadas à Covid-19. Pretende-se que o instrumento seja adotado por órgãos de defesa, bem como de controle, almejando a apuração de irregularidades ou ações de investigação acerca de tais contratos.

Dessa forma, a CGU reforça as medidas de transparência disponíveis para que a população tenha condições de exercer o controle social e contribuir para o bom uso dos recursos públicos.

A Figura 14 ilustra o referido painel, apresentando, neste caso, os valores publicados em relação aquisição de bens e insumos, além da contratação de serviços.

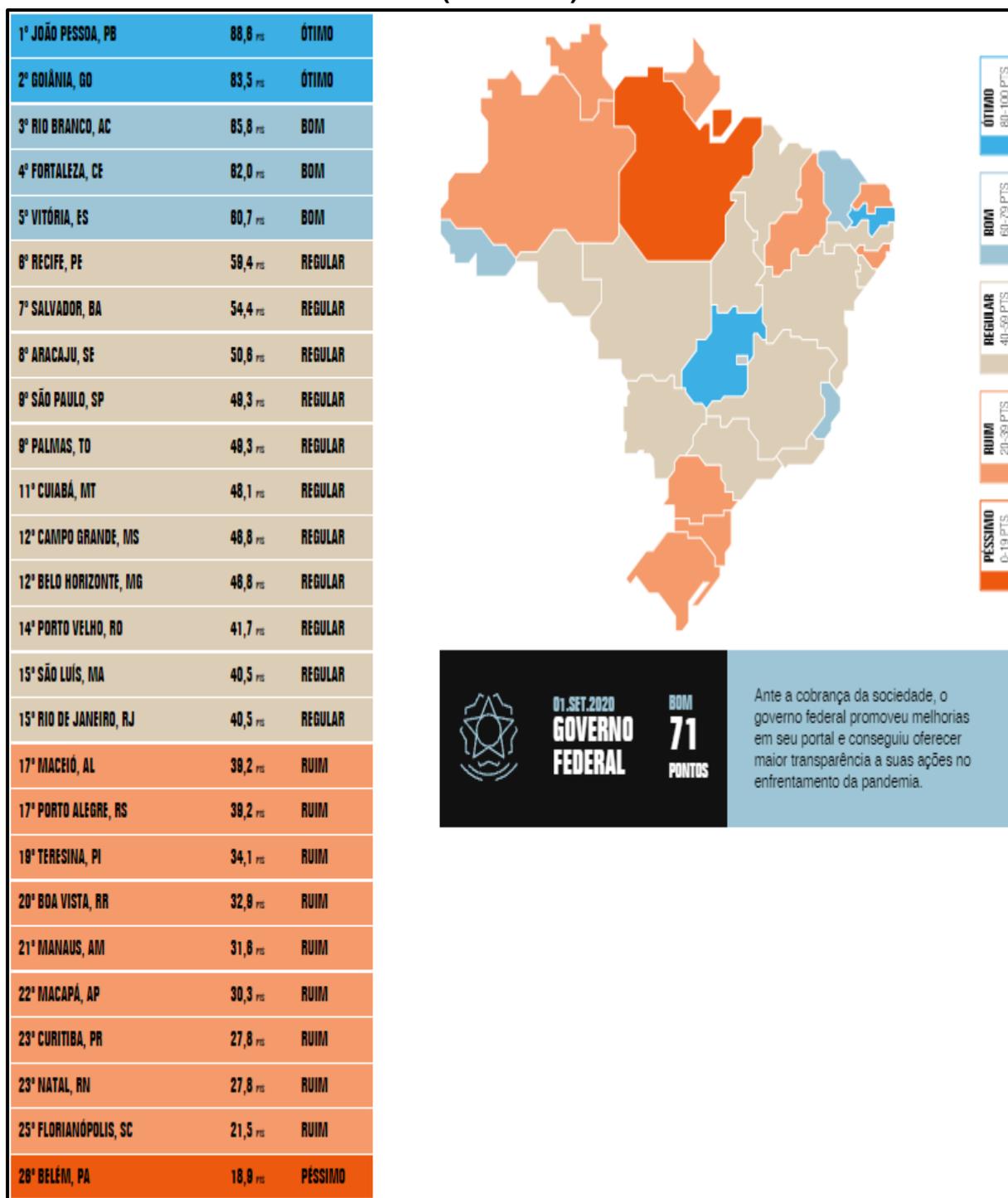
Figura 14 – Painel de contratações relacionadas à Covid-19 (CGU)



Fonte: CGU, 2020.

As Figuras 15, 16, 17 e 18, a seguir, detalham a avaliação do *ranking* de transparência em contratações emergenciais em todas as capitais, nos meses de maio, junho, julho e agosto de 2020, em ordem decrescente, de acordo com a pontuação obtida nas dimensões consideradas:

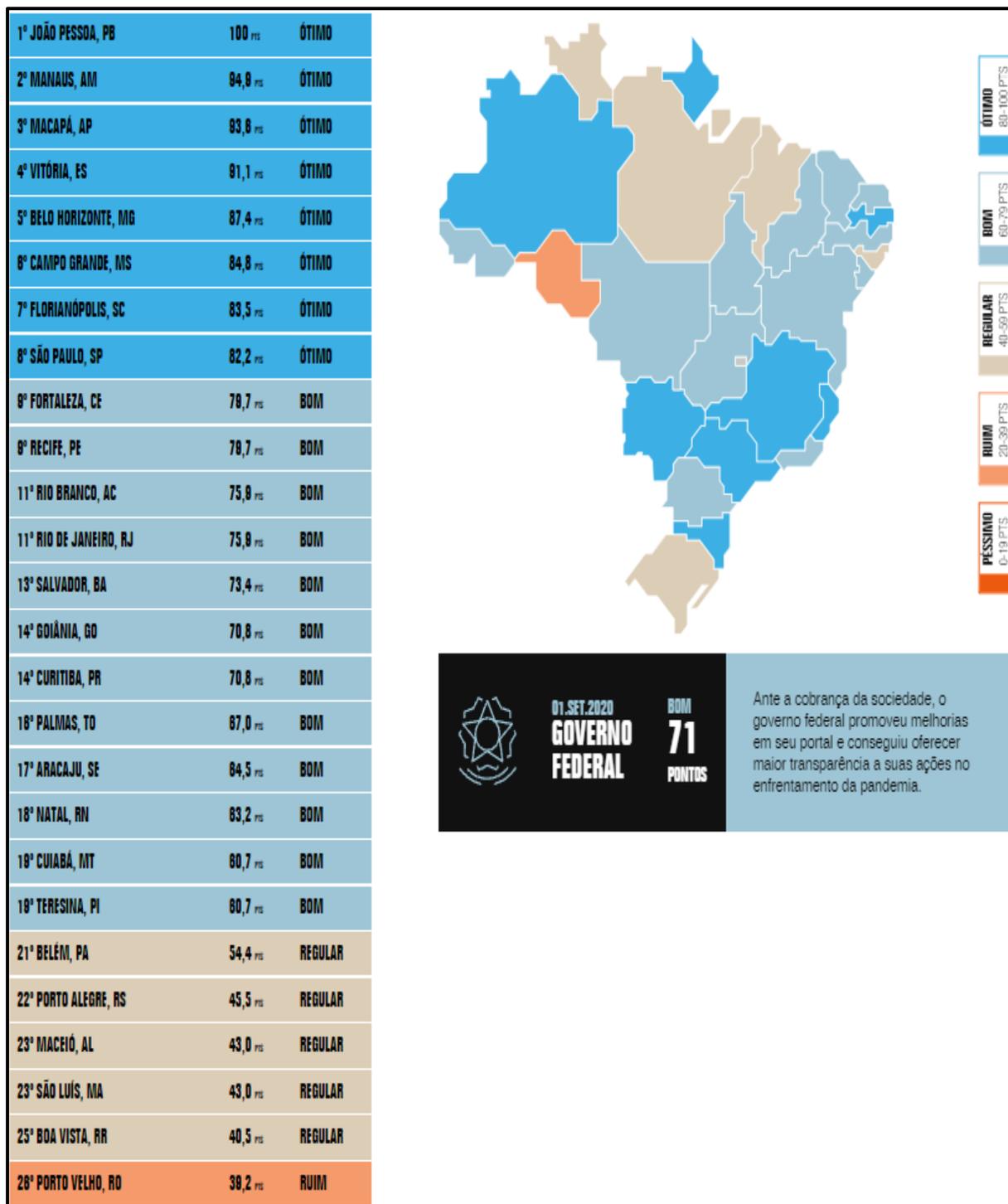
**Figura 15 - Ranking de transparência em contratações emergenciais - Capitais (mai. 2020)**



Fonte: Transparência Internacional, 2020.

Durante o período de maio/2020, destacaram-se as capitais João Pessoa e Goiânia apresentando nível ótimo na avaliação. Negativamente, destacou-se a capital Belém com nível péssimo quando aplicados os critérios de avaliação.

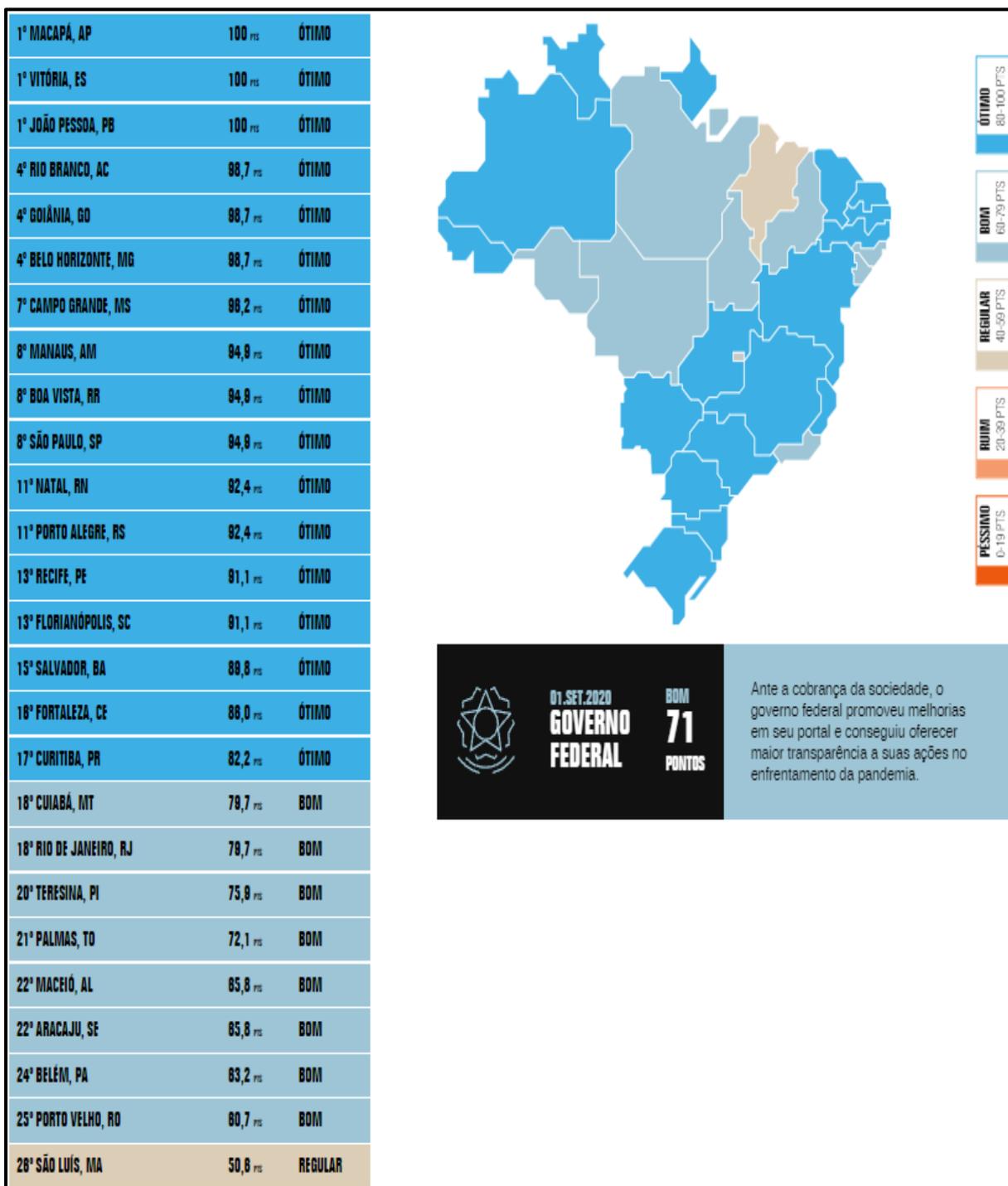
**Figura 16 - Ranking de transparência em contratações emergenciais – Capitais (jun. 2020)**



Fonte: Transparência Internacional, 2020.

Quando se analisou o período de junho/2020, oito capitais apresentaram nível ótimo quando aplicados os critérios avaliativos. O destaque negativo foi representado pela capital Porto Velho com nível ruim e perfazendo 39,2 pontos.

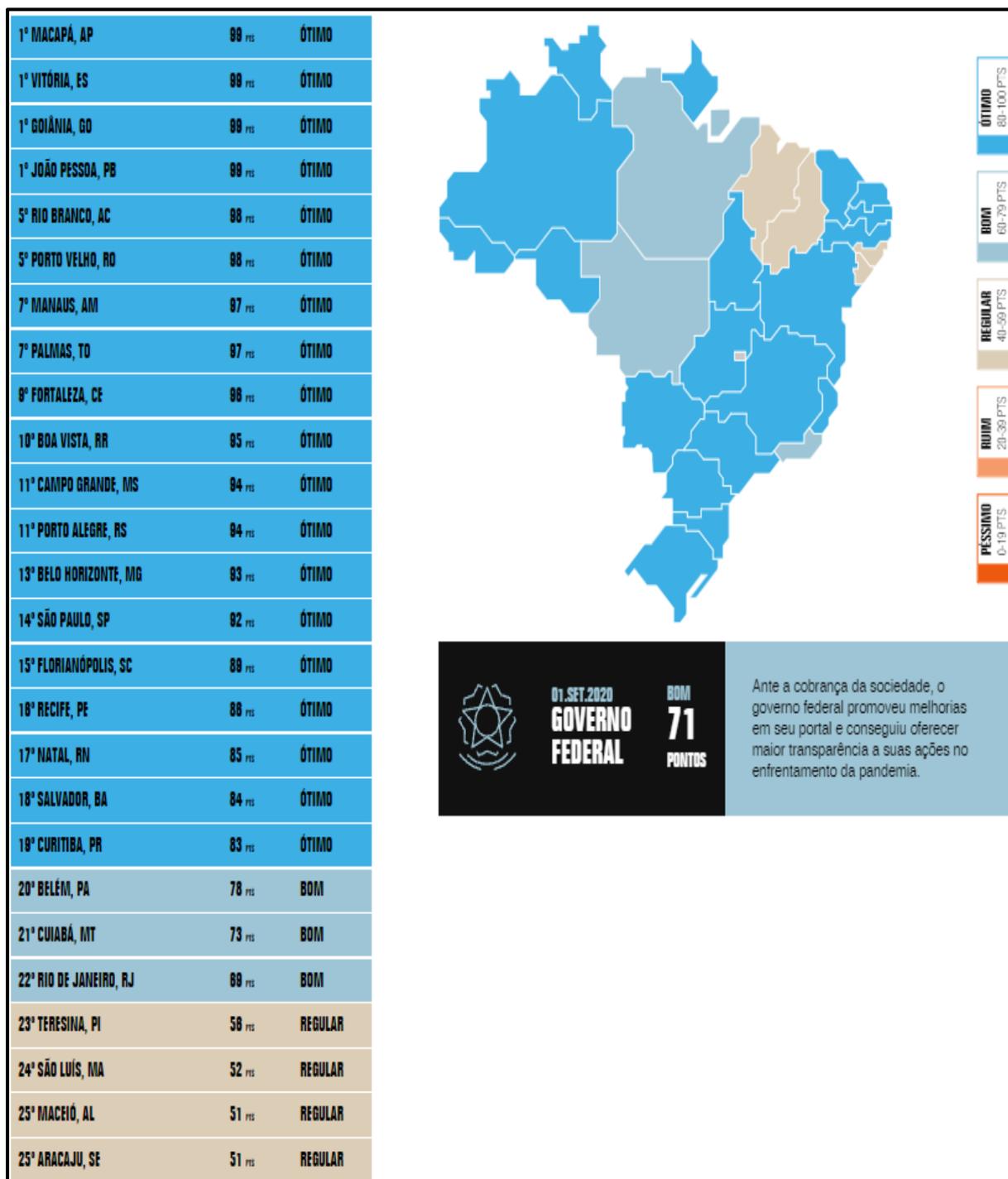
**Figura 17 - Ranking de transparência em contratações emergenciais – Capitais (jul. 2020)**



Fonte: Transparência Internacional, 2020.

Já referente ao período de julho/2020, dezessete capitais apresentaram nível ótimo na avaliação. A menor pontuação foi apresentada pela capital São Luís com 50,6 pontos e nível regular.

**Figura 18 - Ranking de transparência em contratações emergenciais – Capitais (ago. 2020)**



Fonte: Transparência Internacional, 2020.

No período de agosto/2020 dezenove capitais apresentaram nível ótimo na avaliação, representando 72% do total. Teresina, São Luís, Maceió e Aracaju encerraram o período com nível avaliativo regular.

Diante dos dados coletados, inferiu-se que algumas capitais satisfizeram a expectativa sobre grande parte das dimensões nas avaliações realizadas, enquanto outras não atingiram essa eficácia.

Na perspectiva da Teoria da escolha pública, este resultado explicita que os gestores (agentes públicos) podem ter motivações distintas da busca pela maximização do orçamento que gerenciam, assim como encontrado por Bowling, Cho e Wright (2004). Para os autores, vários estímulos como ambientes de maior disputa por cargos de chefia, pressões e restrições orçamentárias e mudanças na demanda gerenciada pelos órgãos podem influenciar a ação dos gestores públicos.

Quando analisado sob à ótica da teoria da legitimidade, os efeitos detectados nesta pesquisa corroboram com a ideia de que as ações executadas pelos gestores públicos, em termos de transparências das informações referentes às contratações emergenciais, buscam dar legitimidade aos seus atos, como sugere Suchman (1995) para quem a legitimidade pressupõe uma avaliação do comportamento ético da organização, imprimindo benefício ao público-alvo por meio de atividades que possuem a característica de fazer a coisa certa, denotando crenças de que a atividade promove efetivamente o bem-estar da sociedade, como na prestação de informações de interesse público.

Resultados negativos das capitais podem representar rupturas no *contrato social* existente entre poder público e sociedade quando tratamos da transparência das informações, pois conforme Dias Filho (2007), no que diz respeito à Teoria da Legitimidade, o esforço que os gestores empreendem para serem vistos como socialmente responsáveis é considerado como uma estratégia que se adota para que possam continuar extraindo do ambiente em que operam os recursos necessários ao cumprimento de seus objetivos. Logo, impactam a ideia existente de um *contrato social* entre a Administração Pública e a sociedade, afetando diretamente o conjunto de expectativas implícitas ou explícitas da sociedade a respeito da forma como a Administração Pública deve operar.

Não obstante, sabe-se que a construção da transparência não depende apenas da disponibilização de informações, mas também da qualidade destas, de forma que possa haver compreensão por parte da sociedade civil, além de possibilitar a geração de *accountability* na gestão pública, consoante Nascimento (2020).

## 5 RECOMENDAÇÕES

Apresenta-se a seguir, como produto técnico resultante da pesquisa em conteúdo, recomendações para as capitais – Aracajú, Maceió, Teresina e São Luís - que não obtiveram evolução quando analisados o período inicial (maio/2020) e final (agosto/2020) no que diz respeito à metodologia TIB para verificar a transparência dos portais das capitais brasileiras. Relata-se, também, críticas a alguns pontos em relação a informações que foram insuficientemente prestadas ou disponibilizadas à sociedade.

Reitera-se que a metodologia utilizada nesta pesquisa avalia se a gestão pública oferece acesso pleno, ágil e fácil aos dados de combate à COVID-19 e procura mensurar os esforços do ente público avaliado em tornar esses dados mais acessíveis para a população. A metodologia avalia, ainda, a atitude proativa desses governos no sentido de não apenas apresentar a informação, mas também disponibilizar canais de comunicação para que a população possa fazer denúncias e solicitar outras informações que não estão, a priori, disponibilizadas.

As recomendações a seguir norteiam-se nos aspectos normativos ligados diretamente à transparência pública: Constituição Federal de 1988, Lei nº 13.979 de 2020, Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527 de 2011), LC nº 101 de 2000 (e suas alterações), Lei nº 8.666 de 1993, Lei nº 12.965 de 2014, Lei nº 13.341 de 2016, além de manuais de órgãos de controle, como a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União.

### Quadro 12 – Recomendações

CAPITAL	AVALIAÇÃO	CRÍTICA	RECOMENDAÇÕES
Aracaju	Regular, nas quatro avaliações, alcançando as notas 50,6; 64,5; 65,8 e 51, respectivamente.	Ausência de divulgação em sítio eletrônico de contratações e aquisições realizadas para o enfrentamento à pandemia de Covid-19, em cumprimento ao art. 4º, § 2º da Lei Federal nº 13.979/20 e do art. 8º, § 3º, da Lei 12.527/11, com vistas à transparência dos gastos públicos.	Disponibilizar em sítio eletrônico todos os gastos públicos, sem qualquer tipo de omissão, além de informações e documentos sobre licitações, dispensas de licitações, contratações e aquisições realizadas para o combate à pandemia, mediante link específico sobre a Covid-19, em atenção ao Art. 4º, § 2º, da Lei nº 13.979/20. Divulgar no referido sítio eletrônico todas as ações efetivas, atinentes ao combate à Covid-19, inclusive de natureza técnica, emitidas por órgãos e entidades de saúde que se relacionem às providências adotadas para combater a Covid-19.
Maceió	Regular, nas quatro avaliações, alcançando as notas 39,2; 43,0; 65,8 e 51, respectivamente	Carência de informações no âmbito das contratações no Portal oficial do governo, Portal de transparência ou órgão de controle e até mesmo nas redes sociais, além de dados sobre nome da entidade contratada, o local da execução, a descrição do bem ou serviço, o prazo contratual, inclusive o nome do contratado.	Divulgar em sítio eletrônico as informações detalhadas sobre as contratações acompanhadas por órgãos de controle; informações e orientações aos gestores responsáveis por contratações; manter um repositório com legislações de enfrentamento à Covid-19, devidamente organizado por temas; disponibilizar orientações sobre procedimentos para doações, além de informações sobre as doações recebidas em espécie e <i>in natura</i> , e a sua destinação; publicar informações sobre legislação e medidas de estímulo econômico, bem como informações consolidadas sobre recursos destinados às medidas de estímulo econômico de proteção social, e seus impactos; promover a visualização de dados sobre as contratações emergenciais, inclusive em redes sociais; possibilitar ao público denúncias anônimas, assim como relatórios estatísticos, no âmbito da Ouvidoria; oportunizar solicitações de acesso sigiloso.
Teresina	Ruim na primeira avaliação (nota 34,1); bom na segunda e terceira (notas	Ausência de informações sobre as contratações no Portal oficial do governo, Portal Covid-19 ou Portal da Secretaria de Saúde, além	Disponibilizar informações e orientações aos gestores responsáveis por contratações; manter um repositório com legislações de enfrentamento à

	60,7 e 75,9, respectivamente); e regular na quarta avaliação, caindo para 56 pontos	de dados abertos, em atenção ao disposto na legislação pertinente	Covid-19 organizado por temas; divulgar informações sobre a destinação das doações <i>in natura</i> ; legislação e medidas de estímulo econômico e de proteção social; recursos destinados às medidas de estímulo econômico, e de proteção social, evidenciando seus impactos.
São Luís	Regular nas quatro avaliações, alcançando as notas 40,5; 43,0; 50,6 e 51, respectivamente	Ausência de divulgação em sítio eletrônico de repositório com legislações de enfrentamento à Covid-19, organizado por temas; orientações sobre como fazer doações; informações sobre a destinação das doações <i>in natura</i> ; informações sobre as doações recebidas em espécie e <i>in natura</i> ; ausência de visualizações para as contratações emergenciais; relatório periódico estatístico de transparência, em atenção ao Art. 30, III da Lei nº 12.527 de 2011, devendo constar informações específicas sobre o atendimento aos pedidos de acesso à informação relacionados à Covid-19.	Consoante as recomendações da TIB (2021), em atendimento ao Art. 4, § 2º da Lei nº 13.979, de 2020, a divulgação das informações alusivas às contratações públicas emergenciais durante a pandemia de Covid-19 deve ocorrer em um espaço específico, independente ou como parte de um portal de transparência mais amplo, tendo em vista a divulgação centralizada de dados sobre tais contratações.

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

Espera-se, em face do exposto, que a partir das recomendações apontadas, os gestores das capitais citadas possam atingir melhores resultados e promover a transparência de informações relevantes às suas populações respectivas. Lembrando que, para um ente promover uma gestão transparente, não basta meramente divulgar informações em seus portais, mas oferecer a qualidade delas, de modo que haja compreensão por parte da sociedade civil, além de facultar a realização de *accountability* em sua administração, agilizando o trabalho interno dos órgãos públicos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em consideração ao que foi realizado nesta investigação, deduz-se que a transparência e o acesso à informação são elementos inescusáveis para o fortalecimento do regime democrático e da boa gestão pública, por constituírem mecanismos eficazes de prevenção da corrupção, uma vez que viabilizam o acompanhamento e controle, por parte da sociedade, dos entes governamentais que exercem o poder em nome do povo. Nesse contexto, o acesso aos dados públicos (disponibilizados com atributos de qualidade) faculta aos sujeitos o acompanhamento de políticas públicas e a fiscalização quanto à aplicação dos recursos disponíveis.

Tendo em vista a ampliação da prerrogativa de acesso à informação sobre a atividade governamental, nas formas ativa e passiva da transparência, nota-se, na mesma medida, o aprimoramento das condições de avaliação, fiscalização e sanção pelos órgãos de controle e pela própria sociedade, ensejando maior *accountability*, tendo em vista o uso cada vez mais frequente da internet como mecanismo de controle, resultando na diminuição da corrupção e, por vezes, alocação dos recursos públicos mais adequada.

No âmbito dos órgãos fiscalizadores e de controle dos gastos públicos, destaca-se a fiscalização popular, a partir dos portais de transparência pública, que são, inclusive, legitimados por leis, dando ao cidadão a devida participação na *coisa pública*. O que traduz ainda mais a importância e a necessidade da população conhecer e manter-se atualizada de todo o arcabouço legal que envolve a transparência das informações de interesse público.

Em face dos dados coletados, observou-se que capitais com maior população tendem a dispor de mais recursos, capacidade técnica e gerencial, pessoas treinadas, revelando práticas de transparência mais acuradas. Por outro lado, Sol (2013) e Fenner (2020) aduzem que a transparência municipal tende a ser menor em municípios com altos índices de desemprego, sendo a renda municipal outro determinante.

No contexto da pandemia de Covid-19, concebe-se que os dados disponibilizados em virtude da necessidade de transparência podem contribuir no sentido de apreciar a adoção e/ou execução de determinada tomada de decisão por parte da Administração Pública, uma vez que a escolha pública tem o escopo de

avaliar em que medida o produto da decisão coletiva sofre interferência das motivações de cada indivíduo.

Igualmente o ente público é sendo fiscalizado constantemente pela sociedade e, por conseguinte, precisa prestar atenção nos custos políticos e na legitimidade de seus atos. Com isso, a aplicação de recursos fora dos limites estabelecidos pela legislação ou de forma inadequada, representará uma possível perda de legitimidade e aumento do custo político por parte do ente público.

Destaca-se que a presente pesquisa buscou investigar a atuação dos gestores públicos das capitais brasileiras, sob a perspectiva de transparência das informações relacionadas às contratações emergenciais durante a pandemia de Covid-19, ou seja, o estudo analisou um aspecto específico que envolve a transparência de informações por parte da Administração Pública. Além disso, realizou-se uma análise proposta pelo TIB a partir de cinco dimensões específicas (contratações emergenciais; legislação; doações; medidas de estímulo econômico; e proteção social e controle social) e durante o período de maio a agosto de 2020. A partir desse panorama, sugere-se as seguintes ações para estudos futuros:

1. Inserir novas dimensões de análises relacionadas às contratações emergenciais durante o período de pandemia de Covid-19;
2. Ampliar o período de recorte temporal das análises, visto que ainda não é possível determinar o fim do período pandêmico;
3. Contemplar outros aspectos relacionados ao uso de recursos públicos durante o período de pandemia como, por exemplo, à construção e logística dos hospitais de campanha para o combate à Covid-19;
4. Aprofundar este estudo em questão, utilizando-se, por exemplo, apenas uma das cinco dimensões propostas;

Por fim, almeja-se que esse estudo tenha contribuído para demonstrar à sociedade como as capitais, a partir do trabalho de seus gestores públicos, desempenharam seu papel constitucional de promover a transparência de informações. Além disso, que tenha propiciado aos gestores em destaque a possibilidade de análise de seus esforços para alcançarem resultados satisfatórios e promover a transparência de informações relevantes às suas populações respectivas.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2004.

AGÊNCIA SENADO. **Pesquisa Data Senado mostra que poucos conhecem realmente a Constituição**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/10/25/pesquisa-datasenado-mostra-que-poucos-conhecem-realmente-a-constituicao-do-pais>. Acesso em: 2 jan. 2021.

AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antônio Gomes. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. In: **Revista de Administração pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-745, set./out. 2002.

ALBUQUERQUE, J. H.; ANDRADE, C. S. D.; MONTEIRO, G. B.; RIBEIRO, J. C. Um estudo sob a óptica da teoria do agenciamento sobre a *accountability* e a relação Estado-sociedade. **Anais do Congresso USP de Controladoria e Contabilidade**, São Paulo, SP, Brasil, 7, 2007.

ALLEGRETTI, D. D. S.; PLATT NETO, O. A. Funcionalidades, limitações e potencialidades do Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 9, n. 26, p. 79-95, 2010.

AMARAL, Sueli Angelica do; AROUCK, Osmar. Atributos de qualidade da informação e a lei de acesso à informação. In: XXV CONGRESSO BRASILEIRO DE BIBLIOTECONOMIA. **Documento e Ciência da Informação**, Florianópolis, SC, Brasil, 7 a 10 jul. 2013. Disponível em: <https://portal.febab.org.br/anais/article/view/1610>. Acesso em: 30 mar. 2021.

AMORI, K. A. F.; DINIZ, J. A.; LIMA, S. C. de. A visão do controle externo na eficiência dos gastos públicos com educação fundamental. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 11, n. 29, p. 56-67, 2017.

ANDRADE, Zenaida. Da efetivação do direito à saúde no Brasil. **Revista Âmbito Jurídico**, 2011. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/da-efetivacao-do-direito-a-saude-no-brasil/>. Acesso em: 24 mar. 2021.

ARAÚJO, Denise Andrade. **Transparência passiva**: um estudo sobre a política de acesso à informação do poder executivo do Estado do Ceará. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2019.

AROUCK, Osmar; AMARAL, Sueli Angelica do. **Atributos de qualidade da informação e a lei de acesso à informação**. In: XXV CONGRESSO BRASILEIRO DE BIBLIOTECONOMIA, DOCUMENTO E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO Florianópolis, SC, Brasil, 7-10 jul. 2013.

AROUCK, Osmar. **Atributos de qualidade da informação**. 2011. 117 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/9501>. Acesso em: 30 mar. 2021.

ARRUDA, A. F.; TELES, J. S. **A importância do controle social na fiscalização dos gastos públicos**. *Revista Razão Contábil e Finanças*, v. 1, n. 1, 2010. Disponível em: <http://institutoateneu.com.br/ojs/index.php/RRCF/article/view/3/5>. Acesso em: 4 jan. 2021.

BALDISSERA, Juliano Francisco. **Determinantes da transparência pública: um estudo em municípios brasileiros sob a ótica da teoria da escolha pública**. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, PR, 2018.

BALDISSERA, J. F.; ASTA, D. D.; CASAGRANDE, L. F. Influência dos aspectos socioeconômicos, financeiro-orçamentários e político-eleitorais na transparência dos governos locais. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 2, p. 340-359. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190048>.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009. 281 p.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. *Revista do Servidor Público*. n. 4, out./dez. 1998.

BELLVER, A.; KAUFMANN, D., **Transparenting transparency: initial empirics and policy applications**. Washington: Banco Mundial, 2005. Documento de discussão preliminar apresentado na Conferência do FMI sobre transparência e integridade, de 6 a 7 de julho de 2005.

BEUREN, Ilse Maria; SÖTHER, Ari. A teoria da legitimidade e o custo político nas evidenciações contábeis dos governos estaduais da região sudeste do Brasil. *In: RCO Revista de Contabilidade e Organizações – FEARP/USP*, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 98-120, jan./abr. 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rco/article/view/34734>. Acesso em: 17 jan. 2021.

BITTENCOURT, C. M.; LOPES, André I. Silva. **Formas de transparência da lei de acesso à informação, e a concepção de transparência passiva como obstáculo para a busca de informações**. *In: XV SEMINÁRIO DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA*, 2018.

BITENCOURT, C. M.; RECK, J. R. Controle da transparência na contratação pública no Brasil – o acesso à informação como forma de viabilizar o controle social da Administração Pública. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, RS, v. 2, n. 49, p. 96-115, mai./ago. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v2i49.7892>.

BORÇATO, Edileusa Cristina. **Legitimação social das empresas de capital aberto por meio da divulgação sobre meio ambiente natural no relato integrado**. 2017. 123 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Estadual do Oeste do

Paraná, UNIOESTE, Cascavel, PR. Disponível em: <http://tede.unioeste.br/handle/tede/3449>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BOWLING, C. J.; CHO, C. L.; WRIGHT, D. S. Establishing a continuum from minimizing to maximizing bureaucrats. **Public Administration Review**, v. 64, n. 4, p. 489-499, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00394.x>

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n<sup>os</sup> 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais n<sup>os</sup> 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo n<sup>o</sup> 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal do Brasil**. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 25 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Competências e organograma**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historico>. Acesso em: 2 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Integridade**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade>. Acesso em: 1 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Orçamento da Receita**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603237-orcamento-da-receita>. Acesso em: jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Programa de Integridade**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade/programa-de-integridade>. Acesso em: 28 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/lcp/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm). Acesso em: 2 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 2 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do Art. 5<sup>o</sup>, no inciso II do § 3<sup>o</sup> do art. 37 e no § 2<sup>o</sup> do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 2 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 2 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020.** Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto de 2020, e revoga o Art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. Brasília, 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Sobre a Lei de Acesso à Informação. **CAPES**, 15 nov. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/acao-a-informacao/servico-de-informacao-ao-cidadao/sobre-a-lei-de-acesso-a-informacao#:~:text=A%20Lei%20n%C2%BA%2012.527%2C%20sancionada,Distrito%20Federal%20e%20dos%20munic%C3%ADpios>. Acesso em: 30 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Portal da Transparência. Controladoria Geral da União. **O que é e como funciona.** Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>. Acesso em: 30 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Lei flexibiliza as regras de licitação até o fim do estado de calamidade pública.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/10/01/lei-flexibiliza-regras-de-licitacao-ate-o-fim-do-estado-de-calamidade-publica>. Acesso em: 23 mar. 2021.

BRAGA, Marcos Vinicius de Azevedo; CALDEIRA, Daniel Matos; SABENÇA, Sandro Zachariades. **Inovação em accountability no combate à Covid-19 no Brasil: Uma análise empírica do Controle Interno.** Revista da CGU. Brasília, 2020. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64758/3/V12.N22\\_Restricoes\\_ao\\_Direito.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64758/3/V12.N22_Restricoes_ao_Direito.pdf). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo; Brasília: Editora 34; ENAP, 1988.

BUCHANAN, J. M. **The theory of public choice - II.** Michigan: University of Michigan Press, 1984.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, Gordon. **The calculus of consent: the logical foundations of constitutional democracy.** Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1962.

BUTTLER, Eamonn. **Public choice: a primer.** London: Great Britain, 2012.

CASTILHO, Auriluce Pereira; BORGES, Nara Rúbia Martins; PEREIRA, Vânia Tanús (org.). Manual de metodologia científica do ILES Itumbiara/GO: Itumbiara: ILES/ULBRA, 2014. 148 p. Disponível em:

<http://www.ulbra.br/upload/57c82ea6221906e563c5cf8acba19f84.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.

CELLARD, A. A Análise Documental. In: POUPART, J. et al. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295-316.

CEOLIN, Alessandra Carla; ALMEIDA, José Aldo Cavalcanti de; ALVES, Maria do Carmo Maracajá. Portal da Transparência e o acesso à informação: um estudo do portal da transparência e o controle social em três municípios do estado de Pernambuco. **Desenvolvimento Socioeconômico em Debate (ARDSD)**, v. 1, n. 2, p. 42-59, 2016.

CLÈVE, C. M.; FRANZONI, J. A. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Interesse Público**, Belo Horizonte, MG, v. 15, n. 79, p. 15-40, mai./jun. 2013. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2013/10/Direito-Publico-Administracao-Publica-e-a-nova-Lei-de-Acesso-a-Informacao.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

CONCEIÇÃO, Antônio Cesar Lima da. **Controle social da administração pública: informação & conhecimento – interação necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos públicos**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Orçamentos Públicos) - Instituto Serzedello Corrêa – ISC/DF, Brasília, DF, 2010. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MZTWOZLcW2EJ:https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/controle-social-da-administracao-publica-informacao-e-conhecimento.htm+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 15 jan. 2021.

CORBARI, Ely Célia. Accountability e controle social: desafio à construção da cidadania. **Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil**, v.7, n.4, p. 99-111, jan./jun. 2004.

COSTA, Giovanni P. **A escolha pública no orçamento federal: uma análise a partir dos indicadores dos programas finalísticos**. 2011. 208f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Programa Multi-institucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, da Universidade Federal da Paraíba e Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

COSTA, G. P. C. da L.; FREIRE, F. S.; GARTNER, I. R.; CLEMENTE, A. As escolhas públicas orçamentárias federais no PPA 2008-2011: Uma análise da perspectiva do modelo principal-agente. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 5, p. 1089-1116, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000500002>.

COSTA, Hevelize Antonia Magalhães; SOUZA, Priscila Kryz Morrow Coelho. **A participação popular na administração pública: uma revisão literária**. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, ano 03, v. 2, p. 139-149, set. de 2018. ISSN: 2448-0959. Disponível em:

<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/participacao-popular>. Acesso em: 16 jan. 2021.

CRUZ, Cláudia Ferreira da. **Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros**. 2010. 140 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

CRUZ, M. C. M. T.; SILVA, T. A. B.; SPINELLI, M. V. O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, 2016.

CUNHA, S. S. **O controle social e seus instrumentos**. Salvador, 2003. Disponível em: <http://socialiris.org/imagem/boletim/arq493428c8bc3db.pdf>. Acesso em: 20 set. 2015.

DEEPHOUSE, D. L. Does Isomorphism Legitimate? **Academy of Management Journal**, v. 39, n. 4, p, 10-24-1039, 1996.

DIAS FILHO, J. M.; Políticas de evidenciação contábil: um estudo do poder preditivo e explicativo da teoria da legitimidade. *In*: XXXI EnANPAD, 2007, Rio de Janeiro, RJ. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: EnANPAD, 2007. CD-ROM.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DUTTA, Nabamita; ROY, Sanjukta. Fragilidade e transparência do Estado. **International Journal of Development Issues**, Emerald Group Publishing, v. 15, n. 3, p. 202-223, 2016.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Acesso à informação**. Brasília: Enap, 2018. (Módulo 1. O direito de acesso à informação no Brasil: contexto, conceitos, abrangência e operacionalização).

\_\_\_\_\_. 2017. **Controle institucional e social do gastos públicos**. Módulo 1. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3161/1/M%C3%B3dulo%201%20PDF.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

EPPLER, M. **Managing Information Quality**: Increasing the Value of Information in Knowledge-intensive Products and Processes, 2nd revised and extended edition, Springer, Berlin/New York (2nd Printing), 2006.

FERREIRA, Roberto do Nascimento; DE OLIVEIRA, Aline Silva; ALMEIDA, Mário Sérgio; TEIXEIRA, Elizete Antunes. **A importância do controle social na gestão dos recursos públicos**. *In*: XIII SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 2016.

FMI. Fundo Monetário Internacional. **Transparência fiscal, responsabilidade e risco**. Elaborado pelo Departamento de Assuntos Fiscais em colaboração com o Departamento de Estatística, 2012.

FONSECA, Igor Ferraz da; POMPEU, João Cláudio Basso; AVELINO, Daniel Pitanguieira de; SILVA, Sivaldo Pereira da. **Transparência governamental e a questão do Covid-19 : uma análise da suspensão dos prazos de resposta a pedidos por meio da Lei de Acesso À Informação**. Repositório de Conhecimento do IPEA. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9827>. Acesso em 1 mar. 2021.

GARCIA, Gilson Piqueras. **Situações de emergência, controle social, tribunais de contas e jurimetria: Um estudo das decisões sobre denúncias e representações apresentadas ao Tribunal de Contas da União**. Revista da CGU. Brasília, 2020. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64758/3/V12.N22\\_Restricoes\\_ao\\_Direito.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64758/3/V12.N22_Restricoes_ao_Direito.pdf). Acesso em: 1 mar. 2021.

GOMES FILHO, Adhemar Bento. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente**. Santiago: [s.n], 2005.

GUALAZZI, G. A. S.; SANTOS, G. S.; CAMPOS, F. C. Avaliação da qualidade da informação em empresa de projetos e serviços de TI. **Perspectivas em Ciências Tecnológicas**, v. 2, p. 21-38, 2013.

GEHAN, A. Mousa; NASER, T. Hassan. Legitimacy theory and environmental practices: short notes. **International Journal of Business and Statistical Analysis** ISSN (2384-4663) Int. J. Bus. Stat. Ana. 2, n. 1, Jan. 2015). Disponível em: <https://journal.uob.edu.bh/xmlui/bitstream/handle/123456789/2065/IJBSA020104.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 16 jan. 2021.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GONÇALVES, Rodrigo Carvalho; BANDEIRA, Marcos Lima. **Reequilíbrio econômico-financeiro em concessões de infraestrutura no Brasil: reflexões sobre os impactos da pandemia do Covid-19**. Revista da CGU. Brasília, 2020. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64758/3/V12.N22\\_Restricoes\\_ao\\_Direito.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64758/3/V12.N22_Restricoes_ao_Direito.pdf). Acesso em: 1 mar. 2021.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. *Effective evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass, 1981.

GUIMARÃES, Bruno. Transparência de dados públicos: algumas iniciativas. *In: Politize*, 20 ago. 2018. Acesso em: <https://www.politize.com.br/transparencia-de-dados-publicos-algumas-iniciativas/>. Acesso em: 24 mar. 2021.

HAIDER, Abrar; KORONIOS, Andy. **Authenticity of information in cyberspace: IQ in the Internet, web, and e-business**. *In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON INFORMATION QUALITY*, 8, November 7-9. 2003, Cambridge, MA. Massachusetts Institute of Technology, 2003. p.121-132.

HERZOG, B. Does transparency mitigate the political budget cycle? **Journal of Economic Studies**, v. 44, n. 5, p. 666-689, 2017.

JEPPELSON, Ronald L. Institutions, institutional effects, and institutionalism. *In*: POWELL, Walter W.; DiMAGGIO, Paul J. (org.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

LACERDA, Caroline. **Os impactos da pandemia de covid-19 nas ações de improbidade administrativa à luz das alterações da lei de introdução às normas do direito brasileiro**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/323740/os-impactos-da-pandemia-de-covid-19-nas-aco-es-de-improbidade-administrativa-a-luz-das-alteracoes-da-lei-de-introducao-as-normas-do-direito-brasileiro>. Acesso em: 2 dez. 2020.

LIMBERGER, Têmis. Cibertransparência. Informação pública em rede e a concretização dos direitos sociais: a experiência dos municípios gaúchos. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 08, n. 04, n. esp., p. 2651-2669, 2015. DOI: 10.12957/rqi.2015.20942.

\_\_\_\_\_. **Cibertransparência: informação pública em rede: a virtualidade e suas repercussões na realidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017. p. 47.

LINDBLOM, C. **The implications of organizational legitimacy for corporate social performance and disclosure**. Presented at Critical Perspectives on Accounting Conference, New York, 1994.

LIRA, Aluska Ramos de; DINIZ, Josediton Alves; QUEIROZ, Dimas Barrêto de; LEITE Kalina Kely Miranda. **Nível de disclosure dos municípios brasileiros: uma análise comparativa entre a transparência ativa e a transparência passiva**. Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis - PPGCC/UFPE. 2018.

LOPES, K. M. G.; ASSUMPÇÃO, R. C. Processos e solução tecnológica para implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI). *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, Brasília, DF, Brasil. **Anais [...]**, 2013.

MACHADO, Daiane Pias. **A Evidenciação ambiental como instrumento de gestão da legitimidade social em empresas brasileiras de capital aberto**. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/4039/DaianePiasMachado.pdf?sequence=1>. Acesso em: out. 2020.

MACHADO, Livia Neto; ORTIZ, Marília Sorrini Peres; SILVA, Thomaz Anderson Barbosa da; BELLIX, Laila. **Restrições ao direito de acesso à informação em contextos emergenciais: análise dos efeitos da Covid-19 nos governos subnacionais**. Revista da CGU. Brasília, 2020. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64758/3/V12.N22\\_Restricoes\\_ao\\_Direito.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64758/3/V12.N22_Restricoes_ao_Direito.pdf). Acesso em: 1 mar. 2021.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARTINS, Paula Lúcia. **Acesso à informação: um direito fundamental e instrumental**. Rio de Janeiro: Acervo, 2011.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2008.

MEDEIROS, Clayton Gomes de; WACHELESKI, Marcelo Paulo. A lei de acesso à informação e o princípio da transparência na administração pública. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI/UFPB, João Pessoa, 5-8 nov. 2014. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=193>. Acesso em: 15 jan. 2021.

MELO, Douglas Arrais. **Transparência da informação pública**: uma avaliação de sítios eletrônicos de universidades federais brasileiras. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – PROFIAP, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

MENDEL, T. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. Brasília: Unesco, 2009.

MILLER, B.; MALLOY, M. A.; MASEK, E.; WILD, C. Towards a framework for managing the information environment. **Information, Knowledge, Systems Management**, v. 2, n. 4, p. 359-384, 2001.

MIRAGEM, Bruno. **A nova administração pública e o direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2013.

MORAIS, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

MOSER, C. How open is “open as possible”? Three different approaches to transparency and openness in regulating access to EU documents. **IHS Political Science Series**, 2001. Disponível em: [http://aei.pitt.edu/237/1/pw\\_80.pdf](http://aei.pitt.edu/237/1/pw_80.pdf). Acesso em: 20 jan. 2021.

MUELLER, D. C. **Bureaucracy**. In Public Choice III. Áustria: Canbridge University Press. 2003. p. 359-385. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/CBO9780511813771.017>.

NAGATA, Bruno Mitsuo. **Fiscalização financeira quanto à legitimidade**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-29082013-142048/publico/versao\\_parcial\\_Bruno\\_Mitsuo\\_Nagata.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-29082013-142048/publico/versao_parcial_Bruno_Mitsuo_Nagata.pdf). Acesso em: 24 mar. 2021.

NASCIMENTO, Patrícia Bezerra de Medeiros. **A transparência como mecanismo de controle dos gastos públicos**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/38030/a-transparencia-como-mecanismo-de-controle-dos-gastos-publicos>. Acesso em: 6 jan. 2021.

NAVES, Fernanda de Moura Ribeiro. O controle da transparência das contratações públicas durante a pandemia. **Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás**, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 35-48, jan./jun. 2020.

NAZÁRIO, Débora Cabral; DA SILVA, Paulo Fernando; ROVER, Aires José. Avaliação da qualidade da informação disponibilizada no Portal da Transparência do Governo Federal. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, v. 1, n. 6, 2012.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**. São Paulo: CEDEC, n. 44, 1998.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. **Índice de transparência da Covid-19**. 2020. Disponível em: <https://transparenciacovid19.ok.org.br/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

OLIVEIRA, Ana Jordânia de; BASTOS, Júlio César Albuquerque; MONTES, Gabriel Caldas. **Efeitos da transparência fiscal sobre os gastos do governo em educação e sobre a eficiência desses gastos**. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2019/submissao/files\\_l/i5-96f495d31be27962ae7fa3069fe747f6.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2019/submissao/files_l/i5-96f495d31be27962ae7fa3069fe747f6.pdf). Acesso em: 19 mar. 2021.

O'REILLY, C. A. Variations in decision maker's use of information sources: the impact of quality and accessibility of information. **Academy of Management Review**, v. 24, n. 4, p. 756-771, 1982.

OSTROM, V.; OSTROM, E. Public Choice: a different approach to the study of public administration. **Public Administration Review**, v. 31, n. 2, p. 203-216, 1971. DOI: <https://doi.org/10.2307/974676>.

OSTROM, V.; OSTROM, E. Public Choice: a different approach to the study of Public Administration. **Public Administration Review**, v. 31, n. 2, p. 203-216, 2010. DOI: <https://doi.org/http://www.jstor.org/stable/974676>.

PEREIRA, P. T. A teoria da escolha pública (*public choice*): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**, Lisboa, v. 32, n. 141, p. 419-442, 1997. DOI: <http://www.jstor.org/stable/41011271>.

PIÑAR MAÑAS, José Luis. **Administración Electrónica y Ciudadanos**. Pamplona: Thomson Reuters – Civitas, Aranzadi Ed, 2011.

PINHEIRO, Douglas Antônio Rocha. A legitimidade do controle social da gestão pública: uma resposta a Herbert Wechsler. *In: Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 5, set./out. 2016. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122016000500867](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000500867). Acesso em: 16 jan. 2021.

PINHO, José Antônio Santos de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva; RAUPP, Fabiano Maury; AMARAL, Marcelo Santos. **Transparência governamental em capitais dos estados no Brasil nas contratações emergenciais para o combate da Covid-19**. Revista da CGU. Brasília, 2020. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64758/3/V12.N22\\_Restricoes\\_ao\\_Direito.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64758/3/V12.N22_Restricoes_ao_Direito.pdf). Acesso em: 1 mar. 2021.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2002**: aprofundando a democracia em um mundo fragmentado. 2002. Disponível em: <http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2002>. Acesso em: 24 mar. 2021.

PORFÍRIO, Francisco. "Estado Democrático de Direito". *In: Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/estado-democratico-direito.htm>. Acesso em: 24 mar. 2021.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. DE. Review of passive transparency in Brazilian city councils. **Revista de Administração**, v. 51, n. 3, p. 288-298, jul. 2016.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, Domingos da Costa. **Avaliação de transparência pública em universidades federais**: estudo de múltiplos casos sob a perspectiva da Lei de Acesso à Informação. Dissertação (Mestrado em Administração pública) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SALGADO, Eneida Desiree. Princípio da publicidade. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. *In: Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coord.)*. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/37/edicao-1/principio-da-publicidade>. Acesso em: 24 mar. 2021.

SANT'ANA, Ricardo César Gonçalves. **Tecnologia e gestão pública municipal**: mensuração da interação com a sociedade. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

SANTOS, J. G. dos; MOTA, F. P. B. . A transparência governamental em tempos de Covid-19: reflexões do quadro brasileiro. *Gestão e Sociedade*, [S. l.], v. 14, n. 39, p. 3716–3724, 2020. DOI: 10.21171/ges.v14i39.3288. Disponível em: <https://www.gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/article/view/3288>. Acesso em: 1 mar. 2021.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualit@s Revista Eletrônica**, v. 17, n. 1, 2015. ISSN 1677 4280.

SILVA, Carlos Roberto Almeida. **Princípio da transparência na Administração Pública**. Disponível em: <https://ralmeidasgc.jusbrasil.com.br/artigos/113024627/principio-da-transparencia-na-administracao-publica#:~:text=Quando%20se%20pensa%20em%20transpar%C3%Aancia,realizados%20ou%20prestados%20%C3%A0%20sociedade>. Acesso em: 10 jan. 2021.

SILVA, Maria Paula Almada e; CARREIRO, Rodrigo. A qualidade da informação pública: uma análise do grau de transparência dos portais de cinco estados brasileiros. **Comunicologia - Revista de Comunicação da Universidade Católica de Brasília**,

2 jul. 2013. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RCEUCB/article/view/5276>. Acesso em: 31 mar. 2021.

SILVA, T. E.; EIRÃO, T. G.; CAVALCANTE, R. S. Relacionando la legislación sobre acceso a la información de los países del Mercosur. **Biblios: Journal of Librarianship and Information Science**, n. 56, 2015.

SILVEIRA, M. A. K. Lei de acesso a informações públicas (Lei nº 12.527/2011): democracia, república e transparência no Estado constitucional. **Revista da Procuradoria Geral do Estado**, v. 33, n. 69, p. 231-260, 2012.

SOUZA, Auzira Carvalho *et al.* A relevância da transparência na gestão pública municipal. *Revista Campus. Paripiranga*, v.2, n. 5, p. 6-20, dez. 2009.

SPIANDORELLO, Wilson Paloschi. **Conjectura**, Caxias do Sul, v. 17, n. 1, p. 219-228, jan./abr. 2012.

STRONG, D. M.; LEE, Y. W.; WANG, R. Y. Data quality in context. **Communications of the ACM**, v. 40, n. 5, p. 103-110, 1997.

SUCHMAN, Mark C. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. **The Academy of Management Review**, v. 20, n. 3, p. 571-610, 1995. <http://dx.doi.org/10.5465/AMR.1995.9508080>.

TCE-TO. Tribunal de Contas do Estado de Tocantins. Guia prática de transparência pública na pandemia. Disponível em: <https://www.tce.to.gov.br/profissaogestor/index.php/transparencia-publica-na-pandemia>. Acesso em: 22 mar. 2021.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935. **Administrative Science Quarterly**, v. 28, n. 1, p. 22-39, 1983.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL. **Metodologia - Ranking de Transparência 2 no Combate à COVID-19**. 2020. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/103:tibr-notametodologica2rankingcovid?stream=1>. Acesso em: 25 fev. 2021.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à Covid-19**. 2020. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>. Acesso em: 25 fev. 2021.

TRINDADE, Ana Lucia Batista; OLIVEIRA, Mírian. Atributos para avaliação da qualidade da informação em sistemas de gestão do conhecimento. *In: ENADI – I ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA INFORMAÇÃO*, Florianópolis, SC, 24-26 out. 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enadi318.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2021.

TULLOCK, Gordon; BRADY, Gordon L.; SELDON, Arthur. **Government failure: a primer in public choice**. Cato Institute, 2002.

TUPONI, Mylena Araújo. **Transparência no combate à Covid-19: uma análise dos portais eletrônicos dos Estados brasileiros e Distrito Federal**. UNILA, 2020. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/6031>. Acesso em 1 mar. 2021.

UFT. UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. **O que é Transparência Ativa?** Disponível em: <https://ww2.uft.edu.br/index.php/acessoainformacao/187-perguntas-frequentes/faq-acesso-a-informacao/17193-o-que-e-transparencia-ativa>. Acesso em: 19 mar. 2021.

VICENTE, E. F. R.; NASCIMENTO, L. S. A efetividade dos ciclos políticos nos municípios brasileiros: Um enfoque contábil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 6, n. 14, p. 106-126, 2012. DOI: <https://doi.org/10.11606/rco.v6i14.45402>.

VIEIRA, Priscila Rodrigues. Avaliação da qualidade da informação em sistemas de informações estratégicas voltados ao judiciário brasileiro. 2015. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Florianópolis, 2015.

YAZIGI, A. F. **Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir lá corrupción**. In: 9th INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE (IACC), p. 10-15, 1999.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. **Revista de Contabilidade e Finanças – USP**, São Paulo, v. 25, n. 66, p. 242-254, set./out./nov./dez. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/pdf/rcf/v25n66/pt\\_1519-7077-rcf-25-66-0242.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rcf/v25n66/pt_1519-7077-rcf-25-66-0242.pdf). Acesso em: 19 mar. 2021. DOI: 10.1590/1808-057x201410820.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. **Transparência: reposicionando o debate**. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis: UFSC, v. 12, n. 25, 2015.

## APÊNDICE A – RELATÓRIO TÉCNICO

### RECOMENDAÇÕES PARA CAPITALS BRASILEIRAS: CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS NO PERÍODO DE PANDEMIA DE COVID 19

#### Resumo

Este relatório técnico aborda questões relacionadas à transparência das informações de contratações emergenciais, dando legitimidade aos atos praticados durante o combate à pandemia de Covid-19, levando em consideração a flexibilidade legislativa e a necessidade de Controle Social. Tendo isso em vista, parte-se do pressuposto de que uma população que tem na transparência uma aliada tende a ampliar a sua capacidade de participação e reivindicação de políticas econômicas e sociais, a fim de que sejam mais coerentes com a sua realidade. Isso porque por intermédio da participação na gestão pública, os cidadãos garantem a possibilidade de intervenção na tomada de decisões administrativas, seja instruindo a Administração para que adote medidas que realmente ao interesse público, ou mesmo exercendo o controle sobre a ação do Estado, demandando que os gestores públicos prestem contas de suas ações. Portanto, o objetivo desse relatório técnico é propor recomendações para as capitais que não conseguiram evoluir quando analisados o período inicial (maio/2020) e final (agosto/2020) no que diz respeito à metodologia TIB para verificar a transparência dos portais das capitais brasileiras quanto às contratações emergenciais. Este instrumento surge como ferramenta de colaboração para que o gestores das capitais em questão possam dar maior transparência quanto as gastos emergenciais realizados durante o período de covid-19, podendo sua utilização ser futuramente incentivada quanto à outras despesas realizadas pelo poder público.

## Instituição/Setor

A presente proposta de recomendações visa a implementação nas capitais brasileiras que não tiveram sucesso na tentativa de evoluir na prestação de informação de maneira transparente quanto às contratações emergenciais no período de pandemia de Covid-19.

As capitais foram escolhidas para o presente estudo por serem sede dos governos estaduais, além de serem mais populosas e terem o controle de maiores recursos público destinados ao combate à pandemia.

## Público-alvo da iniciativa

As recomendações inclusas nesta proposta buscam contribuir e sugerir, aos gestores públicos (diretamente ligados ao gerenciamento de recursos públicos) das capitais brasileiras, ações que possam ser implementadas visando uma maior transparência relacionadas aos gastos públicos para enfrentamento à pandemia de Covid-19.

## Descrição da situação-problema

Nacionalmente, concebe-se a realização de investigações visando a apreciar a relevância de explicar o nível de transparência nos municípios ou dos entes governamentais, em âmbito local, estadual e federal.

Nesse sentido, o estudo proposto intentou mostrar como os gestores públicos atenderam aos requisitos legais relacionados à transparência das informações de contratações emergenciais, dando legitimidade aos atos praticados durante o combate à pandemia de Covid-19, levando em consideração a flexibilidade legislativa.

Tendo isso em vista, parte-se do pressuposto de que uma população que tem na transparência uma aliada tende a ampliar a sua capacidade de participação e reivindicação de políticas econômicas e sociais, a fim de que sejam mais coerentes com a sua realidade.

Isso porque por intermédio da participação na gestão pública, os cidadãos garantem a possibilidade de intervenção na tomada de decisões administrativas, seja instruindo a Administração para que adote medidas que realmente ao interesse

público, ou mesmo exercendo o controle sobre a ação do Estado, demandando que os gestores públicos prestem contas de suas ações.

A propósito, coadunando a CGU (2012, p. 16), atina-se que o controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Nota-se, por oportuno, que se trata de um mecanismo indispensável à prevenção da corrupção e ao fortalecimento da cidadania.

Nesse contexto, verificou-se a atuação dos gestores públicos das capitais brasileiras, sob a perspectiva de transparência das informações relacionadas às contratações emergenciais durante a pandemia de Covid-19

Especificamente, procurou-se discutir as relações entre teoria da legitimidade, teoria da escolha pública, transparência ativa e passiva, atributos da qualidade da informação e prestação de informações relacionadas aos gastos públicos; analisar os principais normativos nacionais referentes à transparência de gastos públicos; caracterizar o processo de transparência das capitais brasileiras, no que se refere à disponibilização de informações acerca das contratações emergenciais realizadas pelos órgãos públicos durante o período de vigência do decreto de calamidade pública, em consonância com o Decreto Legislativo nº 6, de 2020, devido à pandemia de Covid-19; comparar o resultado das capitais brasileiras avaliadas, identificando como cada uma delas lida com a transparência de informações dos entes públicos.

Sendo assim, o objetivo desse Relatório Técnico é sugerir recomendações, baseadas em aspectos normativos ligados diretamente à transparência pública, aos gestores públicos das capitais brasileiras para que possam evoluir na prestação de informações de interesse público.

## Objetivo

Propor recomendações para as capitais que não conseguiram evoluir quando analisados o período inicial (maio/2020) e final (agosto/2020) no que diz respeito à metodologia TIB para verificar a transparência dos portais das capitais brasileiras quanto às contratações emergenciais.

## Análise/Diagnóstico da Situação problema

Acompanhando e fiscalizando a aplicação de recursos públicos designados para determinada política pública, a sociedade contribui para que se alcance uma atividade efetiva por parte da Administração, ao tempo em que previne casos de corrupção, fortalecendo as instituições e propiciando a elas o exercício da legitimidade.

O controle social tem sua definição como a capacidade que a sociedade organizada tem de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado no estabelecimento de prioridades e na elaboração dos planos de ação do ente.

Nesse ensejo, o Portal da Transparência “reúne informações sobre o uso do dinheiro público pelo Governo Federal e os disponibiliza para todo o cidadão brasileiro, privilegiando uma relação governo-sociedade fundada na transparência e na responsabilidade social” (CGU, 2012, p. 27).

Com fundamento na lente teórica das teorias da Legitimidade e da Escolha Pública, cumpriram-se, para o presente Relatório Técnico, análises documentais em manuais de órgãos de controle e informações publicadas nos portais oficiais das capitais brasileiras, a fim de aplicar quadro avaliativo proposto na metodologia sugerida pelo Portal Transparência Internacional, que consiste em um *checklist* de avaliação que engloba cinco dimensões de análise: contratações emergenciais; legislação; doações; medidas de estímulo econômico; e proteção social e controle social.

Assim, quanto à natureza da pesquisa, empregou-se a abordagem qualitativa, de caráter descritivo, a fim de analisar, entender e relacionar o objeto de estudo aos aspectos teóricos e normativos.

Isso posto, a pesquisa teve caráter descritivo, cujo referencial teórico se desenvolveu a partir de teorias que se relacionam com a necessidade e importância da transparência de informações por parte dos gestores públicos, além de análise documental dos principais normativos que regulam a exigência da transparência de informações à sociedade.

Na coleta de dados, empregou-se o *checklist* proposto pelo Portal Transparência Internacional para mensurar a transparência das contratações emergenciais no combate à Covid-10. Por essa razão, o recorte temporal deste estudo alude ao período de vigência do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, que reconhece o

estado de calamidade pública de importância internacional relacionado ao coronavírus (Covid-19).

Para analisar tais aspectos, propõe-se verificar as informações referentes às contratações emergenciais durante o período de calamidade pública devido à pandemia de Covid-19 nos portais oficiais das capitais brasileiras.

Importa salientar que a metodologia para análise de transparência das capitais brasileiras, no que diz respeito às contratações emergenciais em resposta à Covid-19, teve como propósito: avaliar e promover a transparência das contratações emergenciais realizadas em resposta à Covid-19; identificar as melhores práticas e iniciativas de transparência e abertura de dados relacionados às contratações emergenciais entre os entes públicos municipais, estaduais e distrital; difundir as recomendações para a Transparência de Contratações Emergenciais (BRASIL, 2020, p. 2).

Assim, para tratar da metodologia proposta pela TIB para análise de transparência dos capitais brasileiras, no que diz respeito às contratações emergenciais em resposta à Covid-19, abordou-se cinco dimensões de análise (contratações emergenciais, legislação, doações, medidas de estímulo econômico e proteção social, e controle social), que foram categorizadas e receberam uma pontuação que foi inserida em planilha para posterior utilização de equação de extração dos resultados, possibilitando, com isso, a comparação entre as capitais avaliadas, por meio da técnica de análise de conteúdo.

As análises revelam como se dá a transparência de dados e se as informações são disponibilizadas pelos portais das gestões municipais das capitais brasileiras. Assim, foram coletadas e tabuladas pela TIB, conforme dispõe o Quadro 1, que evidencia como se dá a transparência nas contratações emergenciais nas capitais durante os meses de maio a agosto de 2020, ou seja, em período de pandemia de Covid-19, mediante análise consubstanciada em cinco dimensões de análise, a saber: contratações emergenciais; legislação; doações; medidas de estímulo econômico e proteção social; e controle social.

**Quadro 1 - Transparência nas contratações emergenciais nas capitais durante a pandemia de Covid-19**

CAPITAL	PONTUAÇÃO			
	MAI./2020	JUN./2020	JUL./2020	AGO./2020
João Pessoa	88,6	100	100	99
Goiânia	83,5	70,8	98,7	99
Rio Branco	65,8	75,9	98,7	98
Fortaleza	62,0	79,7	86,0	96
Vitória	60,7	91,1	100	99
Recife	59,4	79,7	91,1	86
Salvador	54,4	73,4	89,8	84
Aracaju	50,6	64,5	65,8	51
São Paulo	49,3	82,26	94,9	92
Palmas	49,3	67,0	72,1	97
Cuiabá	48,1	60,7	79,7	73
Campo Grande	46,8	84,8	96,2	94
Belo Horizonte	46,8	87,4	98,7	93
Porto Velho	41,7	39,2	60,7	98
São Luís	40,5	43,0	50,6	51
Rio de Janeiro	40,5	75,9	79,7	69
Maceió	39,2	43,0	65,8	51
Porto Alegre	39,2	45,5	92,4	94
Teresina	34,1	60,7	75,9	56
Boa Vista	32,9	40,5	94,9	95
Manaus	31,6	94,9	94,9	97
Macapá	30,3	93,6	100	99
Curitiba	27,8	70,8	82,2	83
Natal	27,8	63,2	92,4	85
Florianópolis	21,5	83,5	91,1	89
Belém	18,9	54,4	63,2	78

Legenda: **PÉSSIMO** 0-19 PTS **RUIM** 20-39 PTS **REGULAR** 40-59 PTS **BOM** 60-79 PTS **ÓTIMO** 80-100 PTS

Fonte: elaborado pelo autor, com base em dados de TIB (2020).

Os resultados indicaram que algumas capitais demonstraram bons níveis de transparência sobre as dimensões nas quatro avaliações realizadas, como João Pessoa, Goiânia, Rio Branco, Fortaleza e Vitória, enquanto outras, como Aracaju, São Luís, Maceió e Teresina não atingiram tal eficácia no que concerne às contratações emergenciais durante a pandemia de Covid-19, mantendo-se com nível regular na quarta avaliação, indicando que os gestores (agentes públicos) podem ter motivações distintas da busca pela maximização do orçamento que gerenciam. Os resultados alcançados mostram-se potencialmente relevantes, pois com base nos instrumentos de controle disponíveis, a sociedade pode cobrar a legitimidade dos atos de seus gestores, pois a aplicação de recursos fora dos limites estabelecidos pela legislação ou de forma inadequada pode representar uma possível perda de legitimidade e aumento dos custos políticos, ensejando sanções, quando for o caso.

## Recomendações/Plano de Ação

Apresenta-se a seguir recomendações para as capitais – Aracajú, Maceió, Teresina e São Luís - que não obtiveram evolução quando analisados o período inicial (maio/2020) e final (agosto/2020) no que diz respeito à metodologia TIB para verificar a transparência dos portais das capitais brasileiras.

Reitera-se que as recomendações podem ser utilizadas pelas demais capitais como forma de basilar decisões tanto quanto aspectos orçamentários relacionados ao combate de Covid-19 quanto para outros gastos feitos com recursos públicos.

As recomendações a seguir norteiam-se nos aspectos normativos ligados diretamente à transparência pública: Constituição Federal de 1988, Lei nº 13.979 de 2020, Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527 de 2011), LC nº 101 de 2000 (e suas alterações), Lei nº 8.666 de 1993, Lei nº 12.965 de 2014, Lei nº 13.341 de 2016, além de manuais de órgãos de controle, como a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União.

<b>RECOMENDAÇÕES – TRANSPARÊNCIA DE CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS</b>			
<b>CAPITAL</b>	<b>AVALIAÇÃO</b>	<b>CRÍTICA</b>	<b>RECOMENDAÇÕES</b>
Aracaju	Regular, nas quatro avaliações, alcançando as notas 50,6; 64,5; 65,8 e 51, respectivamente.	Ausência de divulgação em sítio eletrônico de contratações e aquisições realizadas para o enfrentamento à pandemia de Covid-19, em cumprimento ao art. 4º, § 2º da Lei Federal nº 13.979/20 e do art. 8º, § 3º, da Lei 12.527/11, com vistas à transparência dos gastos públicos.	Disponibilizar em sítio eletrônico todos os gastos públicos, sem qualquer tipo de omissão, além de informações e documentos sobre licitações, dispensas de licitações, contratações e aquisições realizadas para o combate à pandemia, mediante link específico sobre a Covid-19, em atenção ao Art. 4º, § 2º, da Lei nº 13.979/20. Divulgar no referido sítio eletrônico todas as ações efetivas, atinentes ao combate à Covid-19, inclusive de natureza técnica, emitidas por órgãos e entidades de saúde que se relacionem às providências adotadas para combater a Covid-19.
Maceió	Regular, nas quatro avaliações, alcançando as notas 39,2; 43,0; 65,8 e 51, respectivamente	Carência de informações no âmbito das contratações no Portal oficial do governo, Portal de transparência ou órgão de controle e até mesmo nas redes sociais, além de dados sobre nome da entidade contratada, o local da execução, a descrição do bem ou serviço, o prazo contratual, inclusive o nome do contratado.	Divulgar em sítio eletrônico as informações detalhadas sobre as contratações acompanhadas por órgãos de controle; informações e orientações aos gestores responsáveis por contratações; manter um repositório com legislações de enfrentamento à Covid-19, devidamente organizado por temas; disponibilizar orientações sobre procedimentos para doações, além de informações sobre as doações recebidas em espécie e <i>in natura</i> , e a sua destinação; publicar informações sobre legislação e medidas de estímulo econômico, bem como informações consolidadas sobre recursos destinados às medidas de estímulo econômico de proteção social, e seus impactos; promover a visualização de dados sobre as contratações emergenciais, inclusive em redes sociais; possibilitar ao público denúncias anônimas, assim como relatórios estatísticos, no âmbito da Ouvidoria; oportunizar solicitações de acesso sigiloso.
Teresina	Ruim na primeira avaliação (nota 34,1); bom na segunda e terceira (notas	Ausência de informações sobre as contratações no Portal oficial do governo, Portal Covid-19 ou Portal da Secretaria de Saúde, além de	Disponibilizar informações e orientações aos gestores responsáveis por contratações; manter um repositório com legislações de enfrentamento à

	60,7 e 75,9, respectivamente); e regular na quarta avaliação, caindo para 56 pontos	dados abertos, em atenção ao disposto na legislação pertinente	Covid-19 organizado por temas; divulgar informações sobre a destinação das doações <i>in natura</i> ; legislação e medidas de estímulo econômico e de proteção social; recursos destinados às medidas de estímulo econômico, e de proteção social, evidenciando seus impactos.
São Luís	Regular nas quatro avaliações, alcançando as notas 40,5; 43,0; 50,6 e 51, respectivamente	Ausência de divulgação em sítio eletrônico de repositório com legislações de enfrentamento à Covid-19, organizado por temas; orientações sobre como fazer doações; informações sobre a destinação das doações <i>in natura</i> ; informações sobre as doações recebidas em espécie e <i>in natura</i> ; ausência de visualizações para as contratações emergenciais; relatório periódico estatístico de transparência, em atenção ao Art. 30, III da Lei nº 12.527 de 2011, devendo constar informações específicas sobre o atendimento aos pedidos de acesso à informação relacionados à Covid-19.	Consoante as recomendações da TIB (2021), em atendimento ao Art. 4, § 2º da Lei nº 13.979, de 2020, a divulgação das informações alusivas às contratações públicas emergenciais durante a pandemia de Covid-19 deve ocorrer em um espaço específico, independente ou como parte de um portal de transparência mais amplo, tendo em vista a divulgação centralizada de dados sobre tais contratações.

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

Espera-se, em face do exposto, que a partir das recomendações apontadas, os gestores das capitais citadas possam atingir melhores resultados e promover a transparência de informações relevantes às suas populações respectivas. Lembrando que, para um ente promover uma gestão transparente, não basta meramente divulgar informações em seus portais, mas oferecer a qualidade delas, de modo que haja compreensão por parte da sociedade civil, além de facultar a realização de *accountability* em sua administração, agilizando o trabalho interno dos órgãos públicos.

## Responsáveis e Contatos

Professor Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento

Contatos: (21) 98414-3332 / E-mail: [jchbn1@gmail.com](mailto:jchbn1@gmail.com)

Mestrando Tairo da Costa Sobral Caland

Contatos: (86) 99408-6615 / E-mail: [tairocaland@ufpi.edu.br](mailto:tairocaland@ufpi.edu.br)

## Data de Realização do Relatório

A coleta e análise dos dados que embasaram este Relatório Técnico foram realizadas no período de janeiro a agosto de 2021.

## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2004.

AGÊNCIA SENADO. **Pesquisa Data Senado mostra que poucos conhecem realmente a Constituição.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/10/25/pesquisa-datasenado-mostra-que-poucos-conhecem-realmente-a-constituicao-do-pais>. Acesso em: 2 jan. 2021.

AKUTSU, Luiz; PINHO, José Antônio Gomes. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. In: **Revista de Administração pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-745, set./out. 2002.

ALBUQUERQUE, J. H.; ANDRADE, C. S. D.; MONTEIRO, G. B.; RIBEIRO, J. C. Um estudo sob a óptica da teoria do agenciamento sobre a *accountability* e a relação Estado-sociedade. **Anais do Congresso USP de Controladoria e Contabilidade**, São Paulo, SP, Brasil, 7, 2007.

ALLEGRETTI, D. D. S.; PLATT NETO, O. A. Funcionalidades, limitações e potencialidades do Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 9, n. 26, p. 79-95, 2010.

AMARAL, Sueli Angelica do; AROUCK, Osmar. Atributos de qualidade da informação e a lei de acesso à informação. In: XXV CONGRESSO BRASILEIRO DE BIBLIOTECONOMIA. **Documento e Ciência da Informação**, Florianópolis, SC,

Brasil, 7 a 10 jul. 2013. Disponível em: <https://portal.febab.org.br/anais/article/view/1610>. Acesso em: 30 mar. 2021.

AMORI, K. A. F.; DINIZ, J. A.; LIMA, S. C. de. A visão do controle externo na eficiência dos gastos públicos com educação fundamental. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 11, n. 29, p. 56-67, 2017.

ANDRADE, Zenaida. Da efetivação do direito à saúde no Brasil. **Revista Âmbito Jurídico**, 2011. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/da-efetivacao-do-direito-a-saude-no-brasil/>. Acesso em: 24 mar. 2021.

ARAUJO, Denise Andrade. **Transparência passiva**: um estudo sobre a política de acesso à informação do poder executivo do Estado do Ceará. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2019.

AROUCK, Osmar; AMARAL, Sueli Angelica do. **Atributos de qualidade da informação e a lei de acesso à informação**. In: XXV CONGRESSO BRASILEIRO DE BIBLIOTECONOMIA, DOCUMENTO E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO Florianópolis, SC, Brasil, 7-10 jul. 2013.

AROUCK, Osmar. **Atributos de qualidade da informação**. 2011. 117 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/9501>. Acesso em: 30 mar. 2021.

ARRUDA, A. F.; TELES, J. S. **A importância do controle social na fiscalização dos gastos públicos**. **Revista Razão Contábil e Finanças**, v. 1, n. 1, 2010. Disponível em: <http://institutoateneu.com.br/ojs/index.php/RRCF/article/view/3/5>. Acesso em: 4 jan. 2021.

BALDISSERA, Juliano Francisco. **Determinantes da transparência pública**: um estudo em municípios brasileiros sob a ótica da teoria da escolha pública. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, PR, 2018.

BALDISSERA, J. F.; ASTA, D. D.; CASAGRANDE, L. F. Influência dos aspectos socioeconômicos, financeiro-orçamentários e político-eleitorais na transparência dos governos locais. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 2, p. 340-359. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190048>.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009. 281 p.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Servidor Público**. n. 4, out./dez. 1998.

BELLVER, A.; KAUFMANN, D., **Transparenting transparency**: initial empirics and policy applications. Washington: Banco Mundial, 2005. Documento de discussão preliminar apresentado na Conferência do FMI sobre transparência e integridade, de 6 a 7 de julho de 2005.

BEUREN, Ilse Maria; SÖTHE, Ari. A teoria da legitimidade e o custo político nas evidências contábeis dos governos estaduais da região sudeste do Brasil. *In: RCO Revista de Contabilidade e Organizações – FEARP/USP*, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 98-120, jan./abr. 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rco/article/view/34734>. Acesso em: 17 jan. 2021.

BITTENCOURT, C. M.; LOPES, André I. Silva. **Formas de transparência da lei de acesso à informação, e a concepção de transparência passiva como obstáculo para a busca de informações.** *In: XV SEMINÁRIO DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA*, 2018.

BITENCOURT, C. M.; RECK, J. R. Controle da transparência na contratação pública no Brasil – o acesso à informação como forma de viabilizar o controle social da Administração Pública. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, RS, v. 2, n. 49, p. 96-115, mai./ago. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v2i49.7892>.

BORÇATO, Edileusa Cristina. **Legitimação social das empresas de capital aberto por meio da divulgação sobre meio ambiente natural no relato integrado.** 2017. 123 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, UNIOESTE, Cascavel, PR. Disponível em: <http://tede.unioeste.br/handle/tede/3449>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BOWLING, C. J.; CHO, C. L.; WRIGHT, D. S. Establishing a continuum from minimizing to maximizing bureaucrats. *Public Administration Review*, v. 64, n. 4, p. 489-499, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00394.x>

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal do Brasil.** Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 25 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Competências e organograma.** Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historico>. Acesso em: 2 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Integridade.** Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade>. Acesso em: 1 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Orçamento da Receita.** Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603237-orcamento-da-receita>. Acesso em: jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Programa de Integridade.** Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/etica-e-integridade/programa-de-integridade/programa-de-integridade>. Acesso em: 28 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/lcp/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm). Acesso em: 2 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 2 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do Art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 2 dez. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 2 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020.** Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto de 2019, e revoga o Art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. Brasília, 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Sobre a Lei de Acesso à Informação. **CAPES**, 15 nov. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/servico-de-informacao-ao-cidadao/sobre-a-lei-de-acesso-a-informacao#:~:text=A%20Lei%20n%C2%BA%2012.527%2C%20sancionada,Distrito%20Federal%20e%20dos%20munic%C3%ADpios>. Acesso em: 30 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Portal da Transparência. Controladoria Geral da União. **O que é e como funciona.** Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>. Acesso em: 30 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Lei flexibiliza as regras de licitação até o fim do estado de calamidade pública.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/10/01/lei-flexibiliza-regras-de-licitacao-ate-o-fim-do-estado-de-calamidade-publica>. Acesso em: 23 mar. 2021.

BRAGA, Marcos Vinicius de Azevedo; CALDEIRA, Daniel Matos; SABENÇA, Sandro Zachariades. **Inovação em accountability no combate à Covid-19 no Brasil: Uma**

**análise empírica do Controle Interno.** Revista da CGU. Brasília, 2020. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64758/3/V12.N22\\_Restricoes\\_ao\\_Direito.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64758/3/V12.N22_Restricoes_ao_Direito.pdf). Acesso em: 1 mar. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Reforma do Estado para a cidadania:** a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo; Brasília: Editora 34; ENAP, 1988.

BUCHANAN, J. M. **The theory of public choice - II.** Michigan: University of Michigan Press, 1984.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, Gordon. **The calculus of consent:** the logical foundations of constitutional democracy. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1962.

BUTTLER, Eamonn. **Public choice:** a primer. London: Great Britain, 2012.

CASTILHO, Auriluce Pereira; BORGES, Nara Rúbia Martins; PEREIRA, Vânia Tanús (org.). Manual de metodologia científica do ILES Itumbiara/GO: Itumbiara: ILES/ULBRA, 2014. 148 p. Disponível em: <http://www.ulbra.br/upload/57c82ea6221906e563c5cf8acba19f84.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.

CELLARD, A. A Análise Documental. In: POUPART, J. et al. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295-316.

CEOLIN, Alessandra Carla; ALMEIDA, José Aldo Cavalcanti de; ALVES, Maria do Carmo Maracajá. Portal da Transparência e o acesso à informação: um estudo do portal da transparência e o controle social em três municípios do estado de Pernambuco. **Desenvolvimento Socioeconômico em Debate (ARDSD)**, v. 1, n. 2, p. 42-59, 2016.

CLÈVE, C. M.; FRANZONI, J. A. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Interesse Público**, Belo Horizonte, MG, v. 15, n. 79, p. 15-40, mai./jun. 2013. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2013/10/Direito-Publico-Administracao-Publica-e-a-nova-Lei-de-Acesso-a-Informacao.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

CONCEIÇÃO, Antônio Cesar Lima da. **Controle social da administração pública:** informação & conhecimento – interação necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos públicos. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Orçamentos Públicos) - Instituto Serzedello Corrêa – ISC/DF, Brasília, DF, 2010. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MZTWOZLcW2EJ:https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/controle-social-da-administracao-publica-informacao-e-conhecimento.htm+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 15 jan. 2021.

CORBARI, Ely Célia. Accountability e controle social: desafio à construção da cidadania. **Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil**, v.7, n.4, p. 99-111, jan./jun. 2004.

COSTA, Giovanni P. **A escolha pública no orçamento federal: uma análise a partir dos indicadores dos programas finalísticos**. 2011. 208f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Programa Multi-institucional e Inter-regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, da Universidade Federal da Paraíba e Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

COSTA, G. P. C. da L.; FREIRE, F. S.; GARTNER, I. R.; CLEMENTE, A. As escolhas públicas orçamentárias federais no PPA 2008-2011: Uma análise da perspectiva do modelo principal-agente. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 5, p. 1089-1116, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000500002>.

COSTA, Hevelize Antonia Magalhães; SOUZA, Priscila Krys Morrow Coelho. **A participação popular na administração pública: uma revisão literária**. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, ano 03, v. 2, p. 139-149, set. de 2018. ISSN: 2448-0959. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/participacao-popular>. Acesso em: 16 jan. 2021.

CRUZ, Cláudia Ferreira da. **Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros**. 2010. 140 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

CRUZ, M. C. M. T.; SILVA, T. A. B.; SPINELLI, M. V. O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, 2016.

CUNHA, S. S. **O controle social e seus instrumentos**. Salvador, 2003. Disponível em: <http://socialiris.org/imagem/boletim/arq493428c8bc3db.pdf>. Acesso em: 20 set. 2015.

DEEPHOUSE, D. L. Does Isomorphism Legitimate? **Academy of Management Journal**, v. 39, n. 4, p. 10-24-1039, 1996.

DIAS FILHO, J. M.; Políticas de evidenciação contábil: um estudo do poder preditivo e explicativo da teoria da legitimidade. *In*: XXXI EnANPAD, 2007, Rio de Janeiro, RJ. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: EnANPAD, 2007. CD-ROM.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DUTTA, Nabamita; ROY, Sanjukta. Fragilidade e transparência do Estado. **International Journal of Development Issues**, Emerald Group Publishing, v. 15, n. 3, p. 202-223, 2016.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Acesso à informação**. Brasília: Enap, 2018. (Módulo 1. O direito de acesso à informação no Brasil: contexto, conceitos, abrangência e operacionalização).

\_\_\_\_\_. 2017. **Controle institucional e social do gastos públicos**. Módulo 1. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3161/1/M%C3%B3dulo%201%20PDF.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

EPPLER, M. **Managing Information Quality**: Increasing the Value of Information in Knowledge-intensive Products and Processes, 2nd revised and extended edition, Springer, Berlin/New York (2nd Printing), 2006.

FERREIRA, Roberto do Nascimento; DE OLIVEIRA, Aline Silva; ALMEIDA, Mário Sérgio; TEIXEIRA, Elizete Antunes. **A importância do controle social na gestão dos recursos públicos**. In: XIII SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 2016.

FMI. Fundo Monetário Internacional. **Transparência fiscal, responsabilidade e risco**. Elaborado pelo Departamento de Assuntos Fiscais em colaboração com o Departamento de Estatística, 2012.

FONSECA, Igor Ferraz da; POMPEU, João Cláudio Basso; AVELINO, Daniel Pitangueira de; SILVA, Sivaldo Pereira da. **Transparência governamental e a questão do Covid-19 : uma análise da suspensão dos prazos de resposta a pedidos por meio da Lei de Acesso À Informação**. Repositório de Conhecimento do IPEA. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9827>. Acesso em 1 mar. 2021.

GARCIA, Gilson Piqueras. **Situações de emergência, controle social, tribunais de contas e jurimetria: Um estudo das decisões sobre denúncias e representações apresentadas ao Tribunal de Contas da União**. Revista da CGU. Brasília, 2020. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64758/3/V12.N22\\_Restricoes\\_ao\\_Direito.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64758/3/V12.N22_Restricoes_ao_Direito.pdf). Acesso em: 1 mar. 2021.

GOMES FILHO, Adhemar Bento. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente**. Santiago: [s.n], 2005.

GUALAZZI, G. A. S.; SANTOS, G. S.; CAMPOS, F. C. Avaliação da qualidade da informação em empresa de projetos e serviços de TI. **Perspectivas em Ciências Tecnológicas**, v. 2, p. 21-38, 2013.

GEHAN, A. Mousa; NASER, T. Hassan. Legitimacy theory and environmental practices: short notes. **International Journal of Business and Statistical Analysis** ISSN (2384-4663) Int. J. Bus. Stat. Ana. 2, n. 1, Jan. 2015). Disponível em: <https://journal.uob.edu.bh/xmlui/bitstream/handle/123456789/2065/IJBSA020104.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 16 jan. 2021.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GONÇALVES, Rodrigo Carvalho; BANDEIRA, Marcos Lima. **Reequilíbrio econômico-financeiro em concessões de infraestrutura no Brasil: reflexões sobre os impactos da pandemia do Covid-19**. Revista da CGU. Brasília, 2020. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64758/3/V12.N22\\_Restricoes\\_ao\\_Direito.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64758/3/V12.N22_Restricoes_ao_Direito.pdf). Acesso em: 1 mar. 2021.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. *Effective evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass, 1981.

GUIMARÃES, Bruno. Transparência de dados públicos: algumas iniciativas. *In: Politize*, 20 ago. 2018. Acesso em: <https://www.politize.com.br/transparencia-de-dados-publicos-algumas-iniciativas/>. Acesso em: 24 mar. 2021.

HAIDER, Abrar; KORONIOS, Andy. **Authenticity of information in cyberspace: IQ in the Internet, web, and e-business**. *In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON INFORMATION QUALITY*, 8, November 7-9. 2003, Cambridge, MA. Massachusetts Institute of Technology, 2003. p.121-132.

HERZOG, B. Does transparency mitigate the political budget cycle? **Journal of Economic Studies**, v. 44, n. 5, p. 666-689, 2017.

JEPPERSON, Ronald L. Institutions, institutional effects, and institutionalism. *In: POWELL, Walter W.; DiMAGGIO, Paul J. (org.). The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

LACERDA, Caroline. **Os impactos da pandemia de covid-19 nas ações de improbidade administrativa à luz das alterações da lei de introdução às normas do direito brasileiro**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/323740/os-impactos-da-pandemia-de-covid-19-nas-acoes-de-improbidade-administrativa-a-luz-das-alteracoes-da-lei-de-introducao-as-normas-do-direito-brasileiro>. Acesso em: 2 dez. 2020.

LIMBERGER, Têmis. Cibertransparência. Informação pública em rede e a concretização dos direitos sociais: a experiência dos municípios gaúchos. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 08, n. 04, n. esp., p. 2651-2669, 2015. DOI: 10.12957/rqi.2015.20942.

\_\_\_\_\_. **Cibertransparência: informação pública em rede: a virtualidade e suas repercussões na realidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017. p. 47.

LINDBLOM, C. **The implications of organizational legitimacy for corporate social performance and disclosure**. Presented at Critical Perspectives on Accounting Conference, New York, 1994.

LIRA, Aluska Ramos de; DINIZ, Josedilton Alves; QUEIROZ, Dimas Barrêto de; LEITE Kalina Kely Miranda. **Nível de disclosure dos municípios brasileiros: uma análise comparativa entre a transparência ativa e a transparência passiva**. Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis - PPGCC/UFPE. 2018.

LOPES, K. M. G.; ASSUMPÇÃO, R. C. Processos e solução tecnológica para implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI). In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, Brasília, DF, Brasil. **Anais [...]**, 2013.

MACHADO, Daiane Pias. **A Evidenciação ambiental como instrumento de gestão da legitimidade social em empresas brasileiras de capital aberto**. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/4039/DaianePiasMachado.pdf?sequence=1>. Acesso em: out. 2020.

MACHADO, Livia Neto; ORTIZ, Marília Sorrini Peres; SILVA, Thomaz Anderson Barbosa da; BELLIX, Laila. **Restrições ao direito de acesso à informação em contextos emergenciais: análise dos efeitos da Covid-19 nos governos subnacionais**. Revista da CGU. Brasília, 2020. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64758/3/V12.N22\\_Restricoes\\_ao\\_Direito.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64758/3/V12.N22_Restricoes_ao_Direito.pdf). Acesso em: 1 mar. 2021.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARTINS, Paula Lígia. **Acesso à informação: um direito fundamental e instrumental**. Rio de Janeiro: Acervo, 2011.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2008.

MEDEIROS, Clayton Gomes de; WACHELESKI, Marcelo Paulo. A lei de acesso à informação e o princípio da transparência na administração pública. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI/UFPB, João Pessoa, 5-8 nov. 2014. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=193>. Acesso em: 15 jan. 2021.

MELO, Douglas Arrais. **Transparência da informação pública: uma avaliação de sítios eletrônicos de universidades federais brasileiras**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – PROFIAP, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

MENDEL, T. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. Brasília: Unesco, 2009.

MILLER, B.; MALLOY, M. A.; MASEK, E.; WILD, C. Towards a framework for managing the information environment. **Information, Knowledge, Systems Management**, v. 2, n. 4, p. 359-384, 2001.

MIRAGEM, Bruno. **A nova administração pública e o direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2013.

MORAIS, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

MOSER, C. How open is “open as possible”? Three different approaches to

transparency and openness in regulating access to EU documents. **IHS Political Science Series**, 2001. Disponível em: [http://aei.pitt.edu/237/1/pw\\_80.pdf](http://aei.pitt.edu/237/1/pw_80.pdf). Acesso em: 20 jan. 2021.

MUELLER, D. C. **Bureaucracy**. In Public Choice III. Áustria: Canbridge University Press. 2003. p. 359-385. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/CBO9780511813771.017>.

NAGATA, Bruno Mitsuo. **Fiscalização financeira quanto à legitimidade**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-29082013-142048/publico/versao\\_parcial\\_Bruno\\_Mitsuo\\_Nagata.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-29082013-142048/publico/versao_parcial_Bruno_Mitsuo_Nagata.pdf). Acesso em: 24 mar. 2021.

NASCIMENTO, Patrícia Bezerra de Medeiros. **A transparência como mecanismo de controle dos gastos públicos**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/38030/a-transparencia-como-mecanismo-de-controle-dos-gastos-publicos>. Acesso em: 6 jan. 2021.

NAVES, Fernanda de Moura Ribeiro. O controle da transparência das contratações públicas durante a pandemia. **Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás**, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 35-48, jan./jun. 2020.

NAZÁRIO, Débora Cabral; DA SILVA, Paulo Fernando; ROVER, Aires José. Avaliação da qualidade da informação disponibilizada no Portal da Transparência do Governo Federal. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, v. 1, n. 6, 2012.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Revista Lua Nova**. São Paulo: CEDEC, n. 44, 1998.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. **Índice de transparência da Covid-19**. 2020. Disponível em: <https://transparenciacovid19.ok.org.br/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

OLIVEIRA, Ana Jordânia de; BASTOS, Júlio César Albuquerque; MONTES, Gabriel Caldas. **Efeitos da transparência fiscal sobre os gastos do governo em educação e sobre a eficiência desses gastos**. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2019/submissao/files\\_1/i5-96f495d31be27962ae7fa3069fe747f6.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2019/submissao/files_1/i5-96f495d31be27962ae7fa3069fe747f6.pdf). Acesso em: 19 mar. 2021.

O'REILLY, C. A. Variations in decision maker's use of information sources: the impact of quality and accessibility of information. **Academy of Management Review**, v. 24, n. 4, p. 756-771, 1982.

OSTROM, V.; OSTROM, E. Public Choice: a different approach to the study of public administration. **Public Administration Review**, v. 31, n. 2, p. 203-216, 1971. DOI: <https://doi.org/10.2307/974676>.

OSTROM, V.; OSTROM, E. Public Choice: a different approach to the study of Public Administration. **Public Administration Review**, v. 31, n. 2, p. 203-216, 2010. DOI: <https://doi.org/http://www.jstor.org/stable/974676>.

PEREIRA, P. T. A teoria da escolha pública (*public choice*): uma abordagem neoliberal? **Análise Social**, Lisboa, v. 32, n. 141, p. 419-442, 1997. DOI: <http://www.jstor.org/stable/41011271>.

PIÑAR MAÑAS, José Luis. **Administración Electrónica y Ciudadanos**. Pamplona: Thomson Reuters – Civitas, Aranzadi Ed, 2011.

PINHEIRO, Douglas Antônio Rocha. A legitimidade do controle social da gestão pública: uma resposta a Herbert Wechsler. *In: Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 5, set./out. 2016. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122016000500867](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000500867). Acesso em: 16 jan. 2021.

PINHO, José Antônio Santos de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva; RAUPP, Fabiano Maury; AMARAL, Marcelo Santos. **Transparência governamental em capitais dos estados no Brasil nas contratações emergenciais para o combate da Covid-19**. Revista da CGU. Brasília, 2020. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64758/3/V12.N22\\_Restricoes\\_ao\\_Direito.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/64758/3/V12.N22_Restricoes_ao_Direito.pdf). Acesso em: 1 mar. 2021.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2002**: aprofundando a democracia em um mundo fragmentado. 2002. Disponível em: <http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2002>. Acesso em: 24 mar. 2021.

PORFÍRIO, Francisco. "Estado Democrático de Direito". *In: Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/estado-democratico-direito.htm>. Acesso em: 24 mar. 2021.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. DE. Review of passive transparency in Brazilian city councils. **Revista de Administração**, v. 51, n. 3, p. 288-298, jul. 2016.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, Domingos da Costa. **Avaliação de transparência pública em universidades federais**: estudo de múltiplos casos sob a perspectiva da Lei de Acesso à Informação. Dissertação (Mestrado em Administração pública) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SALGADO, Eneida Desiree. Princípio da publicidade. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. *In: Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coord.)*. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/37/edicao-1/principio-da-publicidade>. Acesso em: 24 mar. 2021.

SANT'ANA, Ricardo César Gonçalves. **Tecnologia e gestão pública municipal**: mensuração da interação com a sociedade. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

SANTOS, J. G. dos; MOTA, F. P. B. . A transparência governamental em tempos de Covid-19: reflexões do quadro brasileiro. *Gestão e Sociedade*, [S. l.], v. 14, n. 39, p. 3716–3724, 2020. DOI: 10.21171/ges.v14i39.3288. Disponível em: <https://www.gestoesociedade.org/gestoesociedade/article/view/3288>. Acesso em: 1 mar. 2021.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualit@S Revista Eletrônica**, v. 17, n. 1, 2015. ISSN 1677 4280.

SILVA, Carlos Roberto Almeida. **Princípio da transparência na Administração Pública**. Disponível em: <https://ralmeidasgc.jusbrasil.com.br/artigos/113024627/principio-da-transparencia-na-administracao-publica#:~:text=Quando%20se%20pensa%20em%20transpar%C3%Aancia,realizados%20ou%20prestados%20%C3%A0%20sociedade>. Acesso em: 10 jan. 2021.

SILVA, Maria Paula Almada e; CARREIRO, Rodrigo. A qualidade da informação pública: uma análise do grau de transparência dos portais de cinco estados brasileiros. **Comunicologia - Revista de Comunicação da Universidade Católica de Brasília**, 2 jul. 2013. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RCEUCB/article/view/5276>. Acesso em: 31 mar. 2021.

SILVA, T. E.; EIRÃO, T. G.; CAVALCANTE, R. S. Relacionando la legislación sobre acceso a la información de los países del Mercosur. **Biblios: Journal of Librarian ship and Information Science**, n. 56, 2015.

SILVEIRA, M. A. K. Lei de acesso a informações públicas (Lei nº 12.527/2011): democracia, república e transparência no Estado constitucional. **Revista da Procuradoria Geral do Estado**, v. 33, n. 69, p. 231-260, 2012.

SOUZA, Auzira Carvalho *et al.* A relevância da transparência na gestão pública municipal. *Revista Campus. Paripiranga*, v.2, n. 5, p. 6-20, dez. 2009.

SPIANDORELLO, Wilson Paloschi. **Conjectura**, Caxias do Sul, v. 17, n. 1, p. 219-228, jan./abr. 2012.

STRONG, D. M.; LEE, Y. W.; WANG, R. Y. Data quality in context. **Communications of the ACM**, v. 40, n. 5, p. 103-110, 1997.

SUCHMAN, Mark C. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. **The Academy of Management Review**, v. 20, n. 3, p. 571-610, 1995. <http://dx.doi.org/10.5465/AMR.1995.9508080>.

TCE-TO. Tribunal de Contas do Estado de Tocantins. Guia prática de transparência pública na pandemia. Disponível em: <https://www.tce.to.gov.br/profissaogestor/index.php/transparencia-publica-na-pandemia>. Acesso em: 22 mar. 2021.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935. **Administrative Science Quarterly**, v. 28, n. 1, p. 22-39, 1983.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL. **Metodologia - Ranking de Transparência 2 no Combate à COVID-19**. 2020. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/103:tibr-notametodologica2rankingcovid?stream=1>. Acesso em: 25 fev. 2021.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à Covid-19**. 2020. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>. Acesso em: 25 fev. 2021.

TRINDADE, Ana Lucia Batista; OLIVEIRA, Mírian. Atributos para avaliação da qualidade da informação em sistemas de gestão do conhecimento. *In*: ENADI – I ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA INFORMAÇÃO, Florianópolis, SC, 24-26 out. 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enadi318.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2021.

TULLOCK, Gordon; BRADY, Gordon L.; SELDON, Arthur. **Government failure: a primer in public choice**. Cato Institute, 2002.

TUPONI, Mylena Araújo. **Transparência no combate à Covid-19: uma análise dos portais eletrônicos dos Estados brasileiros e Distrito Federal**. UNILA, 2020. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/6031>. Acesso em 1 mar. 2021.

UFT. UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. **O que é Transparência Ativa?** Disponível em: <https://ww2.uft.edu.br/index.php/acessoainformacao/187-perguntas-frequentes/faq-acesso-a-informacao/17193-o-que-e-transparencia-ativa>. Acesso em: 19 mar. 2021.

VICENTE, E. F. R.; NASCIMENTO, L. S. A efetividade dos ciclos políticos nos municípios brasileiros: Um enfoque contábil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 6, n. 14, p. 106-126, 2012. DOI: <https://doi.org/10.11606/rco.v6i14.45402>.

VIEIRA, Priscila Rodrigues. Avaliação da qualidade da informação em sistemas de informações estratégicas voltados ao judiciário brasileiro. 2015. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Florianópolis, 2015.

YAZIGI, A. F. **Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir lá corrupción**. *In*: 9th INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE (IACC), p. 10-15, 1999.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. **Revista de Contabilidade e Finanças – USP**, São Paulo, v. 25, n. 66, p. 242-254, set./out./nov./dez. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/pdf/rcf/v25n66/pt\\_1519-7077-rcf-25-66-0242.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rcf/v25n66/pt_1519-7077-rcf-25-66-0242.pdf). Acesso em: 19 mar. 2021. DOI: 10.1590/1808-057x201410820.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis: UFSC, v. 12, n. 25, 2015.

## APÊNDICE B – FORMULÁRIO PTT SUCUPIRA

### QUESTIONÁRIO PROFIAP

Identificação da Banca da Dissertação

Selecione sua IFES associada à rede PROFIAP – UFPI

Nome do(a) Coordenador(a) do PROFIAP/UFPI - Alexandre Rabêlo Neto

E-mail do(a) Coordenador(a) do PROFIAP/UFPI - alexandrenaka@hotmail.com

Qual é o nome do orientador? João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento

Qual é o nome do discente/aluno(a)? Tairo da Costa Sobral Caland

Qual é o título da dissertação? TRANSPARÊNCIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS EMERGENCIAIS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19: o caso das capitais brasileiras

Qual é a data da defesa? 30/11/2021

Informe o nome do membro da banca, interno ao PROFIAP, mas externo à sua IFES – Francisco Ricardo Duarte

Selecione a IFES associada à rede PROFIAP que o membro interno pertence – Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF

Membro Externo da Banca

Categoria – Participante externo

Nome do membro externo da banca - Maurício Mendes Boavista de Castro

CPF - 138.867.543-91

Por gentileza, insira aqui o resumo do CV Lattes do membro externo da banca – Doutor em Administração pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB, Campus João Pessoa/PB (2021). Doutor em Ciências Empresariais pela Universidad Del Museo Social Argentino em Buenos Aires/Argentina (2006). Mestre em Economia de Empresas do Setor Público pela Universidade Federal do Ceará - UFC em Fortaleza/Ceará (2010). Especialização em Consultoria Empresarial pela SUDENE/CEBRAE/UFPE (1982), MBA em Gestão Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas/RJ (2003), Especialização em Ensino a Distância pela Faculdade NOVAFAPI (2011). Graduação em Administração de Empresas pela Associação de Ensino Superior do Piauí - AESPI (2002) e graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Piauí (1981). Professor efetivo da Universidade Federal do Piauí - UFPI, Campus Ministro Petrônio Portela em Teresina/Piauí desde 2013. Atual

Coordenador do Curso de Administração da Universidade Federal do Piauí - UFPI/CCHL (2021/2023). Atua como Professor Permanente do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGP/UFPI desde Julho de 2021 e como Professor Colaborador no curso de Mestrado e Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Biotecnologia - PPGBiotec (UFPI), desde Janeiro de 2019. Foi funcionário do SEBRAE/Piauí (1981/2000). Coordenador e professor do Curso de Administração/FGV do Centro Universitário UNINOVAFAPI (2007/2013), Professor de graduação do Centro de Ensino Superior do Vale do Parnaíba - CESVALE (1985/2000). Professor da Faculdade Piauiense - FAP (2003/2013) e do Instituto Camilo Filho - ICF (2003/2011).

O participante é vinculado à uma Instituição de Ensino Superior? Sim

Informe a Instituição de Ensino Superior que o participante é vinculado - UFPI

Tipo de Participação – Examinador Externo

Início da Participação – 30/11/2021

Fim da Participação – 30/11/2021

Informe a titulação, a Instituição e o ano de obtenção do grau acadêmico do Participante - Doutorado em Administração. Universidade Federal da Paraíba, UFPB, Brasil. Ano de obtenção: 2021.

Informe a área de Conhecimento do maior Grau Acadêmico (Titulação) do Participante Externo – Administração (6.02.00.00-6)

O membro externo da banca é também coautor do PTT associado a esta dissertação?

Não

Qual é o título do PTT (Produto Técnico ou Tecnológico) resultante desta dissertação?

RECOMENDAÇÕES PARA CAPITAIS BRASILEIRAS: CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS NO PERÍODO DE PANDEMIA DE COVID 19

Inserir um coautor ao PTT associado a esta dissertação que não seja membro da banca de defesa de dissertação? Não

Identificação da Produção Técnica

Subtipo da Produção Técnica – Serviços Técnicos

Natureza – Relatório Técnico

Duração: 08 meses

Número de páginas: 21

Disponibilidade: Irrestrita

Instituição Financiadora: UFPI

Divulgação – Meio Digital

Cidade – Teresina

País – Brasil

Idioma – Português

Correspondência – Relatório Técnico conclusivo per se

Finalidade – Propor recomendações para as capitais possam verificar a transparência dos portais quanto às informações de contratações emergenciais durante o período de Covid-19.

Impacto – Nível – Médio

Impacto – Demanda – Espontânea

Impacto - Objetivo da Pesquisa - Solução de um problema previamente identificado

Impacto - Área impactada pela produção – Social

Impacto – Tipo – Potencial

Descrição do tipo de impacto – Recomendações para que os gestores de capitais possam publicizar de maneira transparente informações de interesse público e relacionadas ao enfrentamento à pandemia de Covid-19.

Replicabilidade – Sim

Abrangência Territorial – Nacional

Complexidade – Média

Inovação - Médio teor inovativo

Setor da sociedade beneficiado pelo impacto – Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas

Declaração de vínculo do produto com PDI da Instituição – Não

Houve fomento – Não houve

Há registro/depósito de propriedade intelectual? Não

Estágio da Tecnologia – Finalizado/Implantado

Há transferência de tecnologia/conhecimento? Não

URL:[https://drive.google.com/file/d/1ReM3\\_x1fb9sdeghf\\_Ww\\_dHwTuGeeMj5W/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1ReM3_x1fb9sdeghf_Ww_dHwTuGeeMj5W/view?usp=sharing)

Projeto de Pesquisa Vinculado - Atuação do Estado e sua Relação com o Mercado e a Sociedade