

Transparência dos gastos públicos realizados por dispensa de licitação durante a pandemia de covid-19: um método de análise para os estados do nordeste brasileiro

Elyrouse Bellini¹

Alessandra Corrêa dos Santos²

Daiane Pias Machado³

Ana Paula Lima Marques Fernandes⁴



Este artigo está licenciado sob forma de uma licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.



<https://doi.org/10.32459/2447-8717e305>

Recebido: 17-04-2024 | **Aprovado:** 29-04-2024 | **Publicado:** 05-03-2025

Resumo: Este estudo avaliou a transparência nos estados do Nordeste do Brasil em relação aos gastos por dispensa de licitação durante a pandemia de covid-19. Para isso, desenvolveu-se um modelo de avaliação dos Portais Eletrônicos baseado na legislação vigente. A análise documental de 2020 revelou níveis de transparência variando de fortes a moderados. Alagoas e Ceará destacaram-se com pontuação máxima, enquanto Maranhão, Paraíba, Sergipe e Bahia necessitam melhorias. Os resultados sublinham a importância da transparência na administração pública para fortalecer a confiança social, inovando ao propor um método de análise que gera percepções diferenciadas e aplicáveis a cada estado.

Palavras-chave: Transparência. Dispensa de Licitação. Calamidade pública. Pandemia de COVID-19. Portais eletrônicos.

Abstract: This study assessed the transparency of the Northeastern states of Brazil regarding expenditures through non-competitive procurement during the covid-19 pandemic. To achieve this, a model for evaluating Electronic Portals based on current legislation was

¹ Doutora em Ciências Contábeis pela UFPE. Mestra em Ciências Contábeis pela UNB, Especialização em Auditoria e Controladoria pela UNIFOA/RJ e em Economia pela FAR/ES. Graduada em Ciências Contábeis pela UFAL/AL.

² Graduada em Ciências Contábeis. Instituição: Faculdade de Economia Administração e Contabilidade/FEAC - Universidade Federal de Alagoas (UFAL) Maceió, Alagoas, Brasil.

³ Doutora em Ciências Contábeis. Professora da Universidade Federal de Alagoas, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Maceió, AL, Brasil.

⁴ Doutora em Ciências em Engenharia Civil. Professora da Universidade Federal de Alagoas, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Maceió, AL, Brasil

developed. The 2020 documentary analysis revealed transparency levels ranging from strong to moderate. Alagoas and Ceará stood out with maximum scores, while Maranhão, Paraíba, Sergipe, and Bahia require improvements. The results underscore the critical importance of transparency in public administration to strengthen social trust, innovating by proposing an analysis method that generates differentiated and applicable perceptions for each state.

Keywords: Transparency, Waiver of Public Bidding, Public Calamity, covid-19 Pandemic, Electronic Portals.

Introdução

A administração pública realiza aquisições e contratações por meio de licitação, buscando a proposta mais vantajosa. A dispensa de licitação, prevista na Constituição Federal de 1988 (CF, 1988), deve ser usada com parcimônia, apenas nos casos previstos em lei (Justen Filho, 2005).

No Brasil, a dispensa de licitação agiliza processos em situações de emergência ou calamidade pública, respeitando critérios legais e constitucionais. As Leis n. 8.666/1993 (Brasil, 1993), vigentes até 31 de dezembro de 2023, e n.º 14.133/2021 (Brasil, 2021), "Nova Lei de Licitações", abordam sobre licitações e contratos administrativos. Neste estudo, considera-se a Lei n. 8.666/1993 como base legal, uma vez que a análise é realizada no período em que ela estava em vigor.

Ambas as leis permitem a dispensa de licitação em casos de emergência ou calamidade pública, para aquisição de bens necessários e parcelas de obras e serviços pertinentes, dentro de prazos determinados, sem prorrogação.

Em 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a pandemia de covid-19⁵ uma emergência de saúde pública global (WHO, 2008). Cada país adotou medidas de emergência de acordo com suas legislações e decisões. O Brasil reconheceu a calamidade pública via Decreto Legislativo n.º 64.879/2020 (Brasil, 2020).

A pandemia aumentou gastos públicos com saúde, enquanto a Emenda Constitucional n.º 95/2016 (teto de gastos) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar 101/2000, limitavam despesas. Diante disso, foi utilizada a prerrogativa do art. 65 da LRF, que permite a suspensão temporária de prazos e metas fiscais em casos de calamidade pública (Brasil, 2016; 2000).

Para enfrentar a emergência de saúde pública foi promulgada a Lei n.º 13.979/2020 (permitindo dispensa de licitação para aquisições e contratações públicas (Brasil, 2020a).

⁵ De acordo com a Academia Médica, o termo covid-19 é comum, por não se tratar de uma doença nem nome próprio (Fonte: academiamedica.com.br).

Apesar disso, a lei exige divulgação dessas ações em *site* oficial dentro de 5 dias úteis, conforme a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, 2011) (Brasil, 2011).

A pesquisa avalia a transparência dos portais de transparência dos estados nordestinos sobre as dispensas de licitação durante a pandemia de covid-19. O objetivo é analisar o cumprimento da legislação vigente quanto à divulgação de informações claras e confiáveis sobre a utilização dos recursos públicos obtidos por meio de dispensas de licitação em situações de calamidade pública. Isso é necessário para permitir o controle social e a fiscalização do uso desses recursos durante a crise sanitária.

A transparência administrativa, respaldada por princípios constitucionais e normativos como previstos na Lei nº 10.520/2002 (Brasil, 2002) e na Lei nº 12.527/2011, é um dever do Estado para com a sociedade, garantindo o acesso às informações públicas de forma transparente e compreensível (Brasil, 2011).

A análise realizada por Michener, Contreras e Niskier (2018) constatou a aplicação inconsistente da Lei de Acesso à Informação e destacou a urgência de investimentos no aprimoramento do gerenciamento das informações no Brasil. Em um contexto semelhante, Coelho *et al.* (2018), Zuccolotto e Teixeira (2017) e Abdala e Torres (2016) também apontaram a existência de transparência incompleta e desigual entre os governos analisados, ressaltando que a transparência muitas vezes é observada apenas para atender aos requisitos legais.

É importante ressaltar que, embora haja diversos estudos acadêmicos sobre a transparência governamental, a maioria não aborda o contexto de calamidade pública. Santos e Mota (2020) observam que ainda se sabe pouco sobre o fenômeno da transparência governamental em situações excepcionais, como as causadas pela crise sanitária internacional.

Nesse contexto, destaca-se a importância do acesso aos dados abertos governamentais, os quais promovem a *accountability* e fortalecem a democracia, mesmo em ambientes adversos, como o de calamidade pública.

Fundamentos legais da transparência

A transparência pública tem suas bases legais estabelecidas no art. 83 Lei 4.320/64 (Brasil, 1964), que institui o princípio da evidenciação, abrindo espaço para a transparência e controle social da administração pública. A CF (Brasil, 1988) no art. 163, dispõe sobre a necessidade de leis de finanças públicas, o que foi regulamentado pela LRF, que estabelece

as leis orçamentárias como instrumentos de transparência da gestão fiscal a serem amplamente divulgados (Brasil 2000),

Posteriormente, a Lei Complementar 131/2009 (Lei da Transparência) acrescenta o artigo 48-A na LRF, com a obrigatoriedade de divulgação detalhada de receitas, despesas, licitações e beneficiários, além de incentivar a participação popular, consolidando a transparência pública como um princípio fundamental para a fiscalização e controle dos recursos públicos pela sociedade (Brasil, 2009).

Outrossim, a Lei de Acesso à Informação (LAI – 12.527/2011) estabelece que as informações de interesse coletivo ou geral devem ser divulgadas de forma espontânea e proativa, pelos órgãos públicos, independentemente de solicitações. Em seu artigo 8º propõe que a Administração Pública, de forma proativa, divulgue, no mínimo, o registro de competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das unidades, horários de atendimento ao público, registros de repasses ou transferências de recursos financeiros, despesas, informações sobre procedimentos licitatórios, incluindo editais e resultados dos certames, bem como todos os contratos celebrados. Além disso, deve disponibilizar dados gerais que permitam o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades, e fornecer respostas às perguntas mais frequentes da sociedade (Brasil, 2011).

No contexto social, a administração pública é responsável por atuar em prol dos interesses coletivos e das demandas da sociedade, devendo aderir aos princípios constitucionais para garantir um serviço eficaz dos órgãos públicos. Nesse sentido, é fundamental promover a transparência na gestão pública, permitindo o controle social e assegurando a prestação de contas de forma clara e acessível.

Arruda (2020) sustenta que a transparência ganha ainda mais relevo durante o período da pandemia, uma vez que representa um dever do poder público, diante da situação extrema de calamidade nacional, quanto às compras e aquisições essenciais para atender às necessidades prementes.

Segundo Yaguang e Jun (2017), para que se alcance uma melhoria dos serviços públicos e, conseqüentemente, a evolução dos fatores de desempenho da transparência pública, a promoção da modernização e o aprimoramento da governança são imprescindíveis.

Abdala e Torres (2016) observam que, embora a criação de portais tenha facilitado consideravelmente a promoção da transparência pública, alguns desses portais ainda apresentam deficiências significativas. Entre essas deficiências, destacam-se falhas nos resultados apresentados, dificuldades de acessibilidade e navegabilidade, conteúdos

desatualizados e informações de difícil acesso. Em muitos casos, os portais também não oferecem informações relevantes para o propósito que se propõem a atender. Diante disso, é necessário estabelecer meios eficazes para fiscalizar e corrigir essas falhas, garantindo o cumprimento das leis relacionadas à transparência pública.

Como meio de fiscalização e garantia do cumprimento do disposto em lei, especialmente no Art. 40 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Brasil, 2011), diversas ferramentas foram desenvolvidas. Estas incluem iniciativas tanto do governo, como a Escala Brasil Transparente (EBT) e o Índice de Transparência da Administração Pública (ITP), quanto da comunidade acadêmica, científica e organizações não governamentais. O objetivo dessas ferramentas é mensurar o grau de cumprimento e atualização dos portais eletrônicos, pressionando o governo a manter altos padrões de transparência. Isso visa garantir que a sociedade tenha acesso a informações consistentes e abrangentes, conforme estipulado pela legislação em vigor.

Dispensa de licitação no regime jurídico emergencial em virtude da covid-19

A Constituição estabelece que a aquisição de bens e serviços pela Administração Pública geralmente deve ser precedida por um processo licitatório, que é um procedimento formal, isonômico e vinculado, destinado a preservar o interesse público e escolher a proposta mais vantajosa (Quintella; Gonzaga, 2020).

A Lei 8.666/1993 (Brasil, 1993), que foi a Lei de Licitações vigente até 31 de dezembro de 2023, trata das formas de contratação possíveis no território nacional. Em seu artigo 22, ela apresenta cinco modalidades de licitação: concorrência, concurso, convite, leilão e tomada de preços. Posteriormente, a Lei nº 10.520/2002 (Brasil, 2002) foi sancionada integrando uma nova modalidade de contratação, o Pregão, que subsequente evoluiu para o Pregão Eletrônico, uma modalidade que permite maior transparência, agilidade e isonomia, devido à ampla concorrência e às decisões em tempo real.

O artigo 24 da Lei nº 8.666/1993 aborda a possibilidade de dispensa de licitação para contratações públicas. Entre as situações em que a licitação pode ser dispensada estão aquelas previstas nos incisos I e II, quando o valor da obra ou serviço de engenharia não exceder a 10% do limite estabelecido em legislação, que é de R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para a modalidade convite. Além disso, o inciso IV permite a dispensa de licitação em casos de situação emergencial ou de calamidade pública (Brasil, 1993).

O inciso IV do art. 24 permite o administrador realizar contratação direta em razão de situação emergencial ou de calamidade pública, quando decurso do tempo para a consecução de uma licitação não seja compatível com a urgência do caso concreto e com o interesse público, tendo em vista o comprometimento e/ou prejuízo na segurança de pessoas, obras, serviços equipamentos e outros bens.

Durante a situação de calamidade pública causada pela pandemia da covid-19, realizar um processo licitatório poderia demandar um tempo considerável devido aos prazos legais exigidos para cada modalidade. Nesse contexto, a realização de um processo licitatório poderia causar prejuízos ainda maiores para a sociedade e para o interesse público.

Em fevereiro de 2020, a Lei nº 13.979/2020 foi aprovada para estabelecer medidas de enfrentamento à pandemia de covid-19. Essa lei autorizou a dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde voltados ao enfrentamento da emergência, segundo seu artigo 4º. Ela também definiu o período de utilização e a forma de divulgação desses atos em site oficial, conforme os parágrafos 1º e 2º desse mesmo artigo (Brasil, 2020a).

Posteriormente, em março de 2020, a Mensagem Presidencial nº 93 decretou oficialmente o estado de calamidade pública até 31 de dezembro de 2020, com base no agravamento da epidemia do coronavírus, conforme os artigos o artigo 9º e 65 da LRF, solicitando a flexibilização do cumprimento da meta fiscal e a dispensa das limitações de empenho (Brasil, 2020b; 2000).

Ainda em março de 2020, a Medida Provisória (MP) n. 926/2020 (Brasil, 2020c) alterou a Lei n. 13.979/2020 (Brasil, 2020a) para estabelecer procedimentos específicos de aquisição de bens, serviços e insumos para enfrentar a emergência de saúde pública devido à covid-19. Essas mudanças visavam agilizar o processo de contratação durante a pandemia.

Subsequente, a MP n. 926/2020 se tornou a Lei 14.035/2020 (Brasil, 2020c; d), trazendo outras modificações relacionadas à contratação e aquisição durante a emergência de saúde pública. Essa lei dispensou a elaboração de estudos preliminares em casos de bens e serviços comuns, permitindo que a autoridade compradora deixasse de fazer pesquisas de preços e autorizasse a compra por valor maior, desde que houvesse justificativa, considerando as oscilações do mercado.

A Lei 14.035/2020 acrescentou os artigos 4ºA a 4ºI à Lei 13.979/2020, abordando diversos aspectos relacionados à contratação e aquisição durante a emergência de saúde pública da pandemia, tais como apresentação simplificada de termo de referência, dispensa de documentação de regularidade fiscal, redução de prazos em licitações, duração e prorrogação de contratos, e possibilidade de acréscimos ou supressões no objeto contratado.

Essas medidas visavam agilizar e flexibilizar os processos de contratação e aquisição necessários ao enfrentamento da pandemia, garantindo uma resposta rápida e eficaz por parte do poder público (Brasil, 2020d; a).

Posteriormente, a MP 951/2020 instituiu a possibilidade de dispensa de licitação via Ata de Registro de Preços, alterando a Lei 13.979/2020. Após a vigência da Lei 13.979/2020, foi identificada a necessidade de atualizar a lei base de contratações públicas, a Lei 8.666/1993, que resultou na criação da nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/2021, que está em vigor desde 1º de janeiro de 2024 em todo o país (Brasil, 2020e; a; 1993; 2021).

A Lei 14.133/2021 tem como objetivo ampliar as regulamentações de contratação direta existentes na legislação anterior, enfatizando no artigo 5º a aplicação dos princípios da moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência no âmbito do poder público. Em relação aos contratos, trouxe mudanças significativas comparadas à Lei nº 8.666/1993, incluindo especificações para a contratação direta, que pode ocorrer por meio de dispensa por calamidade pública, emergência ou inexigibilidade.

Além disso, a Lei 14.133/2021 busca proporcionar relações jurídicas mais previsíveis, transparentes e equilibradas para licitantes e contratados. Ela fortalece as atividades apurativas e decisórias na administração pública, trazendo avanços em infrações e sanções administrativas. Esses aprimoramentos visam aumentar a transparência e a eficiência nos processos de contratação pública, garantindo uma gestão mais ética e eficaz.

Metodologia

Este estudo descritivo aborda a transparência dos gastos com a covid-19 nos estados da Região Nordeste durante o decreto de calamidade pública em 2020. Utiliza-se uma pesquisa documental com dados secundários, com análise descritiva baseada nas informações dos portais de transparência dos nove estados nordestinos (ver Quadro 1) e abordagem qualitativa. A amostra inclui os estados de Alagoas (AL), Bahia (BA), Ceará (CE), Maranhão (MA), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Piauí (PI), Rio Grande do Norte (RN) e Sergipe (SE). Duas análises foram realizadas. Na primeira delas, desenvolveu-se uma análise descritiva do valor absoluto alcançado na métrica de avaliação da transparência referente aos gastos realizados por dispensa de licitação nos estados nordestinos. Essa análise avalia a transparência com base na obrigatoriedade legal de divulgar informações sobre gastos decorrentes de dispensa de licitação.

Cada critério de análise é pontuado de forma binária: 0 ou 1. Se a informação não for apresentada de maneira adequada, conforme os requisitos dos normativos, é atribuída a pontuação 0. Por outro lado, se as informações estiverem de acordo com o estipulado pelos normativos e forem apresentadas adequadamente, a pontuação será 1. O sistema de pontuação alcança um valor máximo de 22 pontos, sem possibilidade de meio termo, refletindo a rigidez da exigência legal por transparência.

A métrica de avaliação foi aplicada especificamente aos casos de dispensa de licitação nos estados nordestinos durante o período de calamidade pública por covid-19, conforme ilustrado no Quadro 1. Contudo, esta métrica pode ser empregada em outras situações de dispensa de licitação, ampliando sua utilidade como ferramenta de análise da transparência governamental.

Quadro 1 – Métrica para Avaliação Análise da Transparência em Dispensa de Licitação

MÉTODO DE ANÁLISE				
CATEGORIA	Itens de Análise	Base Legal	Nota	
			1 - SIM	0 - NÃO
Informações essenciais (4 itens)	Nome do/a contratado/a.	Art. 4º da Lei 13.979/2020. Parágrafo 2º.		
	Número do CPF ou CNPJ.	Art. 4º da Lei 13.979/2020. Parágrafo 2º.		
	Valor total e unitário e o respectivo processo de aquisição ou contratação.	Art. 4º da Lei 13.979/2020. Parágrafo 2º.		
	Prazo contratual.	Art. 4º da Lei 13.979/2020. Parágrafo 2º.		
Informações desejáveis (5 itens)	Discriminação do bem ou serviço adquirido ou do serviço contratado e o local de entrega ou de prestação.	Art. 4º da Lei 13.979/2020. Parágrafo 2º e inciso II.		
	Local de entrega.	Art. 4º da Lei 13.979/2020. Parágrafo 2º e inciso II.		
	Valor global do contrato, as parcelas do objeto, os montantes pagos e o saldo disponível ou bloqueado	Art. 4º da Lei 13.979/2020. Parágrafo 2º e inciso III.		
	Razão/escolha do fornecedor ou executante.	Art 26, da Lei 8.666/1993, inciso II.		
	Forma/modalidade de contratação.	Art 26, da Lei 8.666/1993, inciso I.		
Formato de informações (5 itens)	Formato aberto dos dados.	Decreto nº 8.777 de 2016, art. 2º, inciso IV. Art. 8º, da Lei 12.527/2011, parágrafo 3, inciso III.		
	Possibilidade de download das informações do procedimento licitatório, ou a sua dispensa e inexigibilidade.	Art.8º, da Lei 12.527/2011, parágrafo 1, inciso IV.		
	Mecanismos de busca	Art.8º, da Lei 12.527/2011, parágrafo 3, inciso I.		
	Possibilidade de download da íntegra do contrato.	Art.8º, da Lei 12.527/2011, parágrafo 1, inciso IV.		
	Dicionário de dados.	Decreto 8.777/2016, art.2º, inciso V.		

Legislação (3 itens)	Há legislação específica tratando de contratações emergenciais?			
	A legislação aplicável às contratações emergenciais está disponível no mesmo portal?			
	Há um repositório com a legislação dedicada ao enfrentamento da covid-19?			
Controle Social (5)	Portal oficial do governo.	Art.8º, da Lei 12.527/2011.		
	Portal de transparência ou do órgão de controle.	Art.8º, da Lei 12.527/2011.		
	Link para Ouvidoria no portal onde estão as contratações emergenciais.	Art.8º, da Lei 12.527/2011, parágrafo 3, inciso VII.		
	Possibilidade de se realizar pedido de acesso à informação de forma sigilosa.	Art. 10 da Lei 12.527/2011.		
	Link para o e-SIC no portal onde estão as contratações emergenciais.	Art.8º, da Lei 12.527/2011, parágrafo 3, inciso VII.		

Fonte: Elaboração Própria (2024)

* Brasil, 2020a; 1993; 2016a; 2011;

Após a análise descritiva, a pontuação de cada estado foi utilizada para elaborar o Índice de Transparência em Dispensa de Licitação Geral (ITDL_G). Esta ferramenta, criada para avaliar o nível de transparência dos estados brasileiros quanto aos gastos públicos realizados sem licitação, é composta por 22 itens que abrangem informações fundamentais, essenciais e desejáveis, além de elementos ligados à legislação e ao controle social. Essa composição detalhada permite uma avaliação dos dados de cada estado.

O ITDL_G, assim como os outros índices desenvolvidos na segunda análise, foram avaliados utilizando os intervalos da Escala Brasil Transparente (EBT), elaborada pela Controladoria Geral da União (CGU), cujos detalhes estão ilustrados na Figura 1.

Figura 1 – Escala Brasil Transparente



Fonte: CGU (2020)

Os intervalos de pontuação na EBT são classificados da seguinte forma: de 0 a 1,99 e de 2 a 3,99 para transparência "fraca"; de 4 a 5,99 e de 6 a 7,99 para transparência "moderada"; e de 8 a 9,99, além do nível máximo de 10, para transparência "forte". Para possibilitar uma comparação efetiva entre o ITDL_G, que possui uma escala de 0 a 22, e a EBT, que varia entre 0 e 10, foi necessária a normalização do índice. Para isso, empregou-se a fórmula de conversão proporcional ($\text{Valor do ITDL} / 22 \times 10$), convertendo os resultados para uma escala comparável. Essa normalização permitiu uma análise direta e objetiva entre

as métricas de avaliação de transparência utilizadas. Os resultados normalizados foram subsequentemente comparados com os valores da EBT, a fim de discutir variações e potenciais desvios nas avaliações de transparência entre os estados analisados.

Na segunda análise, foram elaborados cinco índices a partir das categorias que compõem o ITDL_G, contribuindo para o entendimento mais analítico de como os estados são transparentes quanto às informações sobre gastos emergenciais, especialmente em contextos que exigem respostas rápidas, como durante crises de saúde pública. Conforme detalhado no Quadro 1, o índice foi subdividido em cinco categorias específicas, cada uma abordando diferentes aspectos da transparência:

- Índice de Transparência em Dispensa de Licitação Geral (ITDL_G): inclui 22 questões sobre informações fundamentais, essenciais, desejáveis, legislativas e de controle social;
- Índice de Transparência em Dispensa de Licitação por Informações Essenciais (ITDL_E): abrange 4 questões centradas em informações fundamentais;
- Índice de Transparência em Dispensa de Licitação por Informações Desejáveis (ITDL_D): composto por 5 questões, aborda informações adicionais que, embora não essenciais, são importantes para uma análise mais completa;
- Índice de Transparência em Dispensa de Licitação por Formato de Informações (ITDL_F): contém 5 questões que avaliam como as informações são apresentadas, focando na facilidade de uso e compreensão;
- Índice de Transparência em Dispensa de Licitação por Legislação (ITDL_L): com 3 questões, examina a adequação e a transparência das informações legais relacionadas às contratações emergenciais;
- Índice de Transparência em Dispensa de Licitação por Controle Social (ITDL_CS): inclui 5 questões para avaliar a disponibilidade e acessibilidade de ferramentas que facilitam a participação e o monitoramento público das contratações emergenciais.

As pontuações máximas designadas para cada categoria são:

- Informações Essenciais: 4 pontos, distribuídos em 4 questões, cada uma valendo 1 ponto;
- Informações Desejáveis, Formato de Informações e Controle Social: 5 pontos para cada categoria, correspondentes a 5 questões, cada uma também valendo 1 ponto; e

- Legislação: 3 pontos, divididos em 3 questões, cada uma valendo 1 ponto.

Cálculos do Índices

O ITDL_G pode alcançar um total de 22 pontos, representando a soma das pontuações de todas as categorias, com cada questão podendo contribuir com até 1 ponto. Para facilitar as comparações entre os estados, a pontuação é normalizada em uma escala de 0 a 1, utilizando a seguinte fórmula:

$$\text{Fórmula do Índice: } I = \frac{X}{M}$$

Onde:

- **Índice de Transparência (I):** uma medida normalizada que indica o nível de transparência, variando de 0 a 1, onde 0 indica o mínimo de transparência e 1, o máximo;
- **Valor Observado (X):** Pontuação total obtida pelo estado; e
- **Valor Máximo (M):** Pontuação máxima obtida na amostra, que poderá ser de até 22 pontos, utilizada para normalizar os valores de X.

Na prática, dentro de cada categoria, o estado com maior número de itens atendidos, recebe a pontuação do ITDL da categoria avaliada em 1, indicando a máxima transparência conforme os critérios estabelecidos. Por outro lado, os estados que não obtiveram 1, tiveram os ITDLs normalizadas em uma escala de 0 a 0,99, dependendo do número de itens atendidos em cada categoria.

Os dados utilizados para elaborar o Quadro 1 foram coletados de fontes oficiais dos governos estaduais, conforme detalhado no Quadro 3.

Quadro 3 – *Links* dos Portais da Transparência

Portais da Transparência	
Estados	Fonte
Alagoas	https://transparencia.al.gov.br/
Bahia	https://www.transparencia.ba.gov.br/
Ceará	https://cearatransparente.ce.gov.br/
Maranhão	https://www.transparencia.ma.gov.br/
Paraíba	https://transparencia.pb.gov.br/
Pernambuco	http://web.transparencia.pe.gov.br/

Piauí	https://transparencia.pi.gov.br/
Rio Grande do Norte	http://www.transparencia.rn.gov.br/
Sergipe	https://www.transparencia.se.gov.br/

Fonte: Elaboração própria (2024).

Análise de resultados

Durante o ano de 2020, em resposta à grave crise sanitária provocada pela covid-19, o Governo Federal realizou transferências de recursos de forma direta (destinadas à saúde e outros fins) e indireta (através da suspensão ou renegociação de dívidas) para todos os estados.

Estima-se que a arrecadação dos estados da Região Nordeste, durante o período da pandemia, tenha totalizado um montante de, aproximadamente, R\$ 278 bilhões: Alagoas - R\$ 18,09 bilhões; Bahia - R\$ 67,2 bilhões; Ceará - R\$ 42,5 bilhões; Maranhão - R\$ 36 bilhões; Paraíba - R\$ 21,2 bilhões; Pernambuco - R\$ 42,7 bilhões; Piauí - R\$ 19 bilhões; Rio Grande do Norte - R\$ 18,3 bilhões; Sergipe - R\$ 12,9 bilhões (Brasil, 2020f).

A transparência do uso desses recursos pode ser observada na Tabela 1, estabelecida com base na obrigatoriedade legal de divulgar informações sobre gastos decorrentes de dispensa de licitação.

Tabela 1 – Resultado da Métrica de Avaliação da Transparência dos Gastos por Dispensa de Licitação dos Estados Nordestinos

ITENS	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
Informações essenciais (4 itens)									
Nome do/acontratado/a.	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Número do CPF ou CNPJ.	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Valor total e unitário e o respectivo processo de aquisição ou contratação.	1	0	1	1	1	1	1	1	1
Prazo contratual	1	1	1	1	0	0	1	1	1
Subtotal	4	3	4	4	3	3	4	4	4
Informações desejáveis (5 itens)									
Discriminação do bem ou serviço adquirido ou do serviço contratado e o local de entrega ou de prestação.	1	0	1	1	1	1	1	1	0
Local de entrega	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Valor global do contrato, as parcelas do objeto, os montantes pagos e o saldo disponível ou bloqueado	1	0	1	1	0	1	1	0	1
Razão/escolha do fornecedor ou executante.	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Forma/modalidade de contratação.	1	0	1	0	1	0	1	0	1
Subtotal	5	2	5	4	4	4	5	3	4
Formato de informações (5 itens)									
Formato aberto dos dados.	1	1	1	1	0	1	1	1	1
Possibilidade de download das informações do procedimento licitatório, ou a sua dispensa e inexigibilidade.	1	1	1	1	1	1	0	1	0
Mecanismos de busca.	1	1	1	1	0	1	0	1	0
Possibilidade de download da íntegra do contrato	1	1	1	1	1	1	0	1	0
Dicionário de dados.	1	1	1	0	0	1	0	1	0

Subtotal	5	5	5	4	2	5	1	5	1
Legislação (3 itens)									
Há legislação específica tratando de contratações emergenciais?	1	1	1	1	1	1	1	1	1
A legislação aplicável às contratações emergenciais está disponível no mesmo portal?	1	0	1	0	0	1	1	1	1
Há um repositório com a legislação dedicada ao enfrentamento da pandemia?	1	0	1	0	0	1	1	1	1
Subtotal	3	1	3	1	1	3	3	3	3
Controle Social (5)									
Portal oficial do governo.	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Portal de transparência ou do órgão de controle.	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Link para Ouvidoria no portal onde estão as contratações emergenciais	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Possibilidade de realizar pedido de acesso à informação de forma sigilosa.	1	0	1	1	1	1	1	1	1
Link para o e-SIC no portal onde estão as contratações emergenciais.	1	0	1	1	1	1	1	1	1
Subtotal	5	3	5	5	5	5	5	5	5
PONTUAÇÃO TOTAL:	22	14	22	18	15	20	18	20	17
ITDL*	10	6,4	10	8,2	6,8	9,1	8,2	9,1	7,7
Nível ITDL	F	M	F	F	M	F	F	F	M

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Nota: Índice de Transparência em Dispensa de Licitação, normalizado para a Escala EBT.

Os estados avaliados nesta análise demonstraram um compromisso favorável com a transparência nas dispensas de licitação, particularmente no contexto da alocação de recursos para o enfrentamento da covid-19. A maioria dos estados foi classificada com índices de transparência fortes, e nenhum foi considerado de baixa transparência ou opaco.

Especificamente, seis dos nove estados do Nordeste alcançaram um ITDL_G considerado forte, AL, CE, MA, PE, PI e RN, com destaque para os dois primeiros, que apresentaram os níveis mais elevados de transparência, conforme os dados da Tabela 1.

Por outro lado, BA, PB e SE cumpriram, respectivamente, 64%, 68% e 77% dos critérios avaliados, recebendo uma classificação de ITDL_G moderada. A análise da transparência nos portais dos estados revela que alguns itens essenciais foram efetivamente disponibilizados, incluindo o nome do contratado, CPF ou CNPJ, local de entrega e a justificativa para a escolha do fornecedor. No entanto, outros aspectos, como a divulgação do valor total do contrato, a modalidade da licitação e a disponibilização de um dicionário de dados, apresentaram menor transparência. Isso destaca a necessidade de atenção dos gestores para melhorar a transparência desses pontos específicos.

É importante notar que estas classificações se baseiam na metodologia adotada neste estudo. Outras pesquisas podem, naturalmente, conduzir a resultados distintos. Essas diferenças ressaltam a importância de considerar diversos fatores e metodologias ao analisar a transparência governamental.

Raupp e Pinho (2022) examinaram a transparência e os dados relacionados à pandemia da covid-19 nas capitais brasileiras, categorizando-os em cinco níveis de

transparência, conforme critérios que variam de 0 a 100%: opaco (0–19); baixo (20–39); médio (40–59); bom (60–79); alto (80–100). Para fins de comparação, a escala foi parametrizada da seguinte forma: opaco para 0 a 4 itens atendidos, baixo para 5 a 9, médio para 10 a 14, bom para 15 a 18, e alto para 19 a 22.

Neste estudo, ao aplicar a escala de Raupp e Pinho (2022), observou-se que cinco dos nove estados do Nordeste apresentaram semelhanças com os resultados dos autores, com índices de transparência classificados como alto em CE e PE, bom em MA e PI, e médio na BA. Contudo, divergências foram encontradas nos estados de AL, PB, RN e SE. Enquanto Raupp e Pinho classificaram AL e RN com índices médio e bom, respectivamente, esta pesquisa identificou ambos como alto. Ademais, os resultados foram bons para PB e SE, em contraste com a avaliação média de Raupp e Pinho.

É relevante salientar que o foco deste estudo específico foi a transparência de dados sobre dispensas de licitação durante a pandemia de covid-19, enquanto Raupp e Pinho abordaram a transparência de dados pandêmicos de maneira mais ampla. Essa variação de escopo é um fator significativo para as discrepâncias observadas nas classificações dos estados mencionados.

O estudo de Rocha e Medeiros Neto (2021) analisou a ineficiência dos portais de transparência pública no Brasil, com foco no princípio da publicidade e no direito ao desenvolvimento. Eles constataram que, ao consultar os portais de transparência, encontraram dificuldades em obter informações rapidamente em alguns casos. Além disso, observaram que, em outros casos, as informações disponibilizadas não são compreensíveis, seja porque são apresentadas de forma parcial ou porque o nível técnico de comunicação dificulta a interpretação por parte do cidadão comum.

Este estudo, em comparação com a análise de Rocha e Medeiros Neto (2021), confirma parcialmente as dificuldades encontradas na obtenção das informações. No entanto, é importante ressaltar que, apesar dessas dificuldades, as informações estão disponíveis nos portais. Essas informações complementares destacam as dificuldades encontradas na obtenção de informações nos portais de transparência, mas também ressaltam os aspectos positivos observados em alguns estados. É importante considerar tanto os desafios quanto as boas práticas ao analisar a transparência nos portais governamentais.

Com base na avaliação dos portais realizada por Tuponi (2020), é destacado que os estados de Alagoas, Bahia e Ceará, que também são objeto desta análise, apresentam bons resultados em relação à intuitividade das informações disponíveis nos portais de transparência. Esses portais foram elogiados por sua organização prática, que inclui abas

acessíveis e uma ampla área de busca. Esses aspectos estão em consonância com a avaliação apresentada neste estudo em relação aos mecanismos de busca, exceto nos estados da Paraíba, Piauí e Sergipe.

O estudo conduzido por Reis, Alcantara e Lucena (2023) avaliou a transparência dos portais relacionados às contratações durante a pandemia nas 26 unidades federativas do país. Eles observaram várias categorias, incluindo a divulgação de todo o procedimento licitatório, disponibilidade do contrato e termos aditivos na íntegra. Constataram que houve vários descumprimentos em relação às exigências de disponibilização integral dos processos, dispensas, inexigibilidades, contratos, termos aditivos, entre outros. Esses resultados contradizem os resultados positivos encontrados nesta análise em relação à divulgação completa do procedimento licitatório, contrato e termos aditivos nos nove portais avaliados. Contudo, a pesquisa conduzida por Reis, Alcantara e Lucena (2023) revela que apenas os estados de Alagoas e Pernambuco demonstraram um alto nível de transparência, o que está parcialmente em concordância com os resultados encontrados neste estudo. Os demais estados da região nordeste obtiveram uma classificação média em termos de transparência. É importante ressaltar que o estado da Bahia se destacou negativamente nesse contexto, apresentando a menor porcentagem entre os estados nordestinos e sendo o único a corroborar integralmente com os achados em ambos os trabalhos.

Lima, Abdalla e Oliveira (2020) destacam que a mera disponibilização de informações por órgãos públicos não garante transparência efetiva. Para que seja considerada transparente, a informação deve ser atualizada, clara e facilmente acessível, evitando qualquer dispersão que possa dificultar a consulta pelo cidadão.

As variações nos resultados de estudos sobre transparência em portais governamentais podem ser atribuídas a diferentes métodos de análise, critérios de avaliação e atualizações constantes nos portais de transparência executadas pelos estados. Essas nuances são elementares ao interpretar os resultados, dado que a transparência avaliada pode variar dependendo dos critérios específicos observados em cada estudo, não necessariamente refletindo uma transparência abrangente do ente governamental.

É essencial que os estados continuem aprimorando a transparência das informações, tanto em situações de emergência quanto em operações cotidianas. Importante também é a cautela ao comparar estudos sobre transparência, pois diferentes métricas e objetivos podem influenciar os resultados observados.

Enquanto alguns estados alcançam pontuações altas, demonstrando forte aderência aos critérios de transparência, outros registram pontuações mais baixas. Um ponto chave é

que o controle social efetivo só é possível com dados que não apenas estejam disponíveis, mas que também sejam compreensíveis para o público. Essa acessibilidade é fundamental para a promoção de uma governança transparente e responsável.

Ao comparar os níveis dos indicadores EBT, que avaliam a transparência ativa e passiva dos entes públicos, com o ITDL_G, que avalia exclusivamente a transparência nas dispensas de licitações, observa-se que os estados de AL, CE, PE, RN e MA apresentaram forte índice de transparência nas duas métricas. Isso indica consistência nos resultados apesar das variáveis distintas utilizadas em cada análise, reforçando a confiabilidade das avaliações. Por outro lado, os estados de PI, SE, PB e BA mostraram divergências entre os indicadores, conforme detalhado na Tabela 3. Essas divergências sublinham a complexidade de medir transparência de maneira uniforme e a necessidade de considerar múltiplas dimensões ao avaliar a transparência governamental.

Tabela 3 – Comparação dos Resultados dos Níveis da Escala EBT e ITDL_G por Estado

Estado	Nível EBT	EBT	Nível ITDL*	ITDL_G
AL	Forte	9,75	Forte	10
CE	Forte	10	Forte	10
PE	Forte	9,6	Forte	9,1
RN	Forte	9,1	Forte	9,1
MA	Forte	8,96	Forte	8,2
PI	Moderado	7,18	Forte	8,2
SE	Forte	8,74	Moderado	7,7
PB	Forte	9,83	Moderado	6,8
BA	Forte	8,60	Moderado	6,4

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

A próxima análise detalha os resultados apresentados na Tabela 4, oferecendo uma perspectiva analítica do conjunto de aspectos que forma a transparência nas dispensas de licitação nos estados do Nordeste brasileiro. As informações foram categorizadas em Informações Essenciais, Desejáveis, Formato das Informações, Legislação e Controle Social. Essas categorias foram avaliadas por meio dos ITDLs e comparadas utilizando a escala EBT.

Para facilitar as comparações entre os estados, as pontuações foram normalizadas em uma escala de 0 a 1, dependendo do número de itens atendidos em cada categoria. Por exemplo, no indicador ITDL_E, que contempla quatro itens essenciais, um estado que

atende todos os quatro itens, como AL, recebe a nota máxima de 1. Em contraste, um estado que atenda três desses itens, como PE, recebe uma nota de 0,75. A pontuação da EBT, originalmente numa escala de 0 a 10, foi dividida por 10 para ser comparável aos ITDLs, permitindo assim uma análise mais coesa e direta entre as métricas.

Essa metodologia normalizada permite uma avaliação clara e objetiva da transparência nas dispensas de licitação, destacando tanto as áreas de força quanto aquelas que necessitam de maior atenção por parte dos governos estaduais. O estado com a maior pontuação nos indicadores avaliados alcançou um ITDL de 1, indicando o máximo de transparência, enquanto o estado com a menor pontuação registrou um ITDL de 0,2, refletindo o mínimo de transparência.

Tabela 4 - Resultados da Escala Brasil Transparente por Estado

Estados	ITDL_E	N*	ITDL_D	N*	ITDL_F	N*	ITDL_L	N*	ITDL_C	N*	ITDL_G	N*	EBT	N*
AL	1	F	1	F	1	F	1	F	1	F	1	F	0,97	F
CE	1	F	1	F	1	F	1	F	1	F	1	F	1	F
PE	0,75	M	0,8	F	1	F	1	F	1	F	0,91	F	0,96	F
RN	1	F	0,6	M	1	F	1	F	1	F	0,91	F	0,91	F
PI	1	F	1	F	0,2	FR	1	F	1	F	0,82	F	0,728	M
SE	1	F	0,8	F	0,2	FR	1	F	1	F	0,82	F	0,87	F
MA	1	F	0,8	F	0,8	F	0,33	FR	1	F	0,77	M	0,9	F
PB	0,75	M	0,8	F	0,4	FR	0,33	FR	1	F	0,68	M	0,98	F
BA	0,75	M	0,4	FR	1	F	0,33	FR	0,6	M	0,64	M	0,86	F

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

* Nível (N), Forte (F), Moderado (M), Fraco (FR).

AL e CE apresentam desempenho exemplar em todas as categorias, atingindo pontuação máxima (1) em todos os indicadores de ITDL, refletindo um compromisso robusto com a transparência. Além disso, ambos os estados mantêm pontuações muito altas na EBT (0,97 e 1, respectivamente), corroborando os resultados do ITDL.

O ITDL_G de 0,91 de PE e RN, embora com algumas variações nas subcategorias, também mostram fortes pontuações gerais, especialmente em Formato das Informações, Legislação e Controle Social. Isso indica que, apesar de algumas áreas para melhoria,

principalmente no ITDL_D (0,8 para PE e 0,6 para RN) e ITDL_E (0,75 para PE), ambos mantêm uma abordagem transparente.

Apesar de PI e SE apresentarem desempenhos no ITDL_G fortes, possuem desempenhos mistos considerando todas as categorias, com o PI e SE mostrando uma discrepância significativa na categoria ITDL_F (0,2), o que sugere deficiências na transparência do Formato das Informações e a necessidade de melhorias mais robustas.

MA, PB e BA apresentam os desempenhos mais variados e, em alguns casos, preocupantes, como observado nas pontuações mais baixas em várias subcategorias (particularmente ITDL_L nos três estados; ITDL_D na BA e ITDL_F na PB). Esses resultados indicam que, embora haja esforços em algumas áreas, há lacunas significativas que limitam a transparência completa.

Enquanto a maioria dos estados exibiu um nível elevado de transparência nas informações essenciais (ITDL_E), PB, PE e BA foram classificados como moderados, indicando que ainda há espaço para melhorias. Em relação às informações desejáveis (ITDL_D), a maioria dos estados foi bem avaliada, exceto RN e BA, que obtiveram classificações moderada e fraca, respectivamente.

Quanto ao formato das informações (ITDL_F), a maioria dos estados apresentou uma apresentação clara e acessível, com AL, CE, PE, RN e BA obtendo pontuações máximas. No entanto, PI e SE necessitam de melhorias na forma como essas informações são apresentadas. A legislação relacionada à transparência (ITDL_L) em gastos com dispensa de licitação na pandemia foi um ponto forte para a maioria dos estados, exceto MA, PB e BA, onde a transparência foi considerada fraca.

O índice de Controle Social (ITDL_CS) foi particularmente notável, sugerindo um esforço consciente dos estados para promover o controle social com adequada disponibilidade de *links* para acesso e solicitação de informações, bem como contatos para ouvidorias e detalhes sobre contratações emergenciais. Este aspecto destaca-se como um dos melhores indicadores de promoção da transparência governamental nos estados analisados, refletindo um engajamento ativo na garantia de que as informações sejam acessíveis e úteis para o público.

Esses resultados ressaltam a importância da transparência governamental e identificam áreas específicas que demandam atenção e melhorias por parte dos estados nordestinos para promover uma maior transparência e responsabilidade perante a sociedade. Na comparação entre a EBT e o índice ITDL nesta segunda análise, observou-se uma divergência nos níveis de transparência, especialmente nos estados de PB e, novamente, BA.

Embora todos os estados tenham sido considerados fortemente transparentes ou moderados (como no caso de PI) pela escala EBT, a análise do ITDL, focada nos gastos com dispensa de licitação durante o período de calamidade pública pela pandemia da covid-19, indicou que, com exceção de AL e CE, todos os estados necessitam de melhorias nessas informações em tempos de calamidade pública ou emergência de saúde.

Com base nestes resultados, recomenda-se aprimorar a transparência em BA, MA, PB e SE. Estas medidas podem contribuir para elevar os padrões de transparência e fortalecer a prestação de contas nestes estados, especialmente em situações de emergência e calamidade pública.

É essencial aprimorar a divulgação das informações desejáveis, detalhando o bem ou serviço, o valor total e o prazo contratual nas informações essenciais. Também é crucial fortalecer o formato das informações, proporcionando dados em formatos abertos, implementando mecanismos de busca eficientes e possibilitando o download integral dos contratos.

Outro ponto importante é a melhoria na disponibilidade da legislação aplicável às contratações emergenciais. Toda a legislação relevante deve estar disponível no mesmo portal, facilitando o acesso dos cidadãos. Além disso, é recomendável aumentar o controle social, disponibilizando o Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) nos portais de cada estado.

Estas medidas são relevantes em contextos em os governos têm permissão para realizar gastos sem o processo de licitação, como ocorre durante crises de saúde e desastres naturais. Exemplos notáveis incluem a pandemia de covid-19, o desastre ambiental provocado pela Vale no Rio Doce, em Minas Gerais (MG), e as recorrentes enchentes no Rio Grande do Sul (RS) PE e AL. A implementação dessas recomendações pode assegurar uma maior transparência e responsabilidade nas ações governamentais durante tais eventos críticos.

Considerações finais

Alcançar níveis mais elevados de transparência na administração pública é um processo contínuo e gradual, marcado pelas mudanças lentas características do contexto brasileiro. Esta pesquisa evidencia que, apesar de existirem instituições estabelecidas e atuantes cujos esforços têm contribuído para mitigar práticas corruptas, muitas vezes essas práticas são mascaradas por indicadores de transparência que parecem confiáveis, à primeira vista.

É importante destacar que, embora o Brasil possua um arcabouço legal robusto sobre transparência e tenha observado avanços nos estados e municípios, o país enfrentou recentemente um declínio no Índice de Percepção da Corrupção (IPC), avaliado pela Transparência Internacional, ocupando, em 2023, a 104ª posição entre 180 países. As fragilidades dos sistemas de justiça e as ameaças à independência são apontadas como algumas das causas desse declínio, facilitando a perpetuação de práticas corruptas e abusivas. Entretanto, nota-se também um aumento no espaço para participação social.

Este estudo enfatiza a relevância da transparência tanto por parte das entidades governamentais quanto da sociedade civil e órgãos fiscalizadores, especialmente em situações de calamidade pública que dispensam a licitação. Tal dispensa não elimina a necessidade de controles e fiscalizações robustos, que se mostram frequentemente ineficientes ou inadequados.

Os Portais de Transparência de nove estados analisados mostraram-se eficazes na divulgação das informações contratuais. No entanto, observou-se a necessidade de maior atenção por parte dos gestores em alguns aspectos específicos, como a divulgação completa do valor total do contrato, a indicação da modalidade de licitação utilizada e a disponibilidade de dicionários de dados, essenciais para a compreensão das informações abertas.

Para trabalhos futuros, recomenda-se expandir os itens de análise para incluir a avaliação da dificuldade em acessar informações, proporcionando uma visão mais abrangente da transparência, que envolve não apenas a disponibilidade, mas também a acessibilidade das informações. Sugere-se, ainda, a replicação deste estudo em nível municipal e em outros estados.

Em conclusão, os resultados deste estudo indicam que, apesar dos avanços observados, ainda há espaço significativo para melhorias na transparência, conforme as exigências legais. É crucial que os gestores públicos continuem a priorizar a transparência, assegurando conformidade legal e fortalecendo a confiança da sociedade na administração pública.

Referências

ABDALA, P. R. Z.; TORRES, C. M. S. O. A transparência como espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social - APGS*, v. 8. p. 136-200, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4900>. Acesso em: 17 out. 2023.

ARRUDA, C.S.L. *Transparência na administração pública para enfrentamento da covid-19*. Jota, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/transparencia-na-administracao-publica-para-enfrentamento-da-covid-19>. Acesso em: 17 set. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 mar. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Mapa Brasil Transparente: avaliações independentes*. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/66. Acesso em: 29 abr. 2024.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 64.879, de 20 de março de 2020. Reconhece o estado de calamidade pública, considerando a portaria MS nº188, de 3 de fevereiro de 2020, declara o estado de emergência em saúde pública de importância nacional. 2020. *Diário Oficial Estado de São Paulo*. São Paulo, SP, 21 mar. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64879-20.03.2020.html>. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto Legislativo nº 6*, de 20 de março de 2020. Reconhece, para fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020b. Brasília, DF: Senado Federal, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto nº 8.777*, de 11 de maio de 2016. Institui a política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. 2026a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 04 abr. 2024.

BRASIL. Presidência da República. *Emenda Constitucional nº 95*, de 16 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 01 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. *Lei complementar nº 131*, de 27 de maio de 2009. Lei da Transparência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 15 mar 2024.

BRASIL. Presidência da República. *Lei Complementar nº 101*, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 12 de março de 2024.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 10.520*, de 17 de julho de 2002. Institui a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns e dá

outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 5 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 12.462*, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações públicas – RDC, altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, altera as Leis nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm. Acesso em: 8 fev. 2024.

BRASIL. Presidência da República. *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 05 de maio de 2005 e dispositivos da Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991; e dá outras providências. 2011a. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 17 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. *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. Brasília, 2020a.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 14.035*, de 11 de agosto de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Brasília, 2020d. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14035.htm. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 4.320*, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília DF, 23 mar.1964. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 15 de mar.2024.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun., 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm.

Acesso em: 1 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº14.133*, de 1º de abril de 2021. Institui a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2021. Diário Oficial da União: Seção 1 – Extra F, ed. 61 – F, p. 2. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm.

Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. *Medida Provisória nº 926*, de 20 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública

de importância internacional decorrente do coronavírus. Brasília, 2020c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv926.htm. Acesso em: 14 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. *Medida Provisória nº 951*, de 15 de abril de 2020. Estabelece normas sobre compras públicas, sanções em matéria de licitação e certificação digital e dá outras providências. 2020e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv951.htm. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. *Do Eletrônico ao Digital*. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 20 de set. 2023.

BRASIL. *Portal da Transparência Controladoria-Geral da União*. 2020f. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/coronavirus?ano=2020>. Acesso em: 20 de set. 2023.

COELHO, T. R. *et al.* Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 75, 2018. DOI: 10.12660/cgpc.v23n75.73447. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/73447>. Acesso em: 24 mar. 2024.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 5. ed. Porto Alegre: Artmed, 2021. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/696271/mod_resource/content/1/Creswell.pdf. Acessado em: 04 abr. 2024.

FERNANDES, J.U.J.; FERNANDES, A.L.J. *Lei n. 14.133: lei de licitações e contratos administrativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2021

FILGUEIRAS, F. Transparency and accountability: principles and rules for the construction of publicity. *Journal of Public Affairs*, v. 16, n. 2, p. 192-202, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/280972459_Transparency_and_accountability_Principles_and_rules_for_the_construction_of_publicity. Acesso em: 30 mar. 2024.

GARDELLI, R.A. O estado de calamidade pública e o impacto na lei de responsabilidade fiscal. *Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*, 2020. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/ARTIGO%20O%20estado%20de%20calamidade%20pu%CC%81blica%20e%20o%20impacto%20na%20Lei%20de%20Responsabilidade%20Fiscal.pdf>. Acesso em: 05 de mar. 2024.

GOMES, W.; AMORIM, P. K. F.; ALMADA, M. P. Novos desafios para a ideia de transparência pública. *In: E-Compós*. 2018, [S. l.], v. 21, n. 2, 2018. DOI: 10.30962/ec.1446. Disponível em: <https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/1446>. Acesso em: 24 mar. 2024.

HOLLYER, J. R.; ROSENDORFF, B. P.; VREELAND, J. R. Measuring transparency. *Political analysis*, v. 22, n. 4, 413-434, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pan/mpu001>. Acesso em: 30 mar. 2024.

JUSTEN FILHO, M. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos [1955]. São Paulo, *Dialética*, 2005.

LIMA, M.P.; ABDALLA, M.M.; OLIVEIRA, L.G.L. A avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 20, n. 71, dez. 2020. Disponível em: repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5990/1/4662-Texto%20do%20artigo-17162-1-10-20201211.pdf. Acesso em: 20 mar. 2024.

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

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 4, p. 610-629, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/75716>. Acesso em: 24 mar. 2024.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. OPAS/OMS Brasil. Brasil confirma primeiro caso de infecção pelo novo coronavírus. *Institucional: Organização Pan-Americana de Saúde*, 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/node/69303>. Acesso em: 24 mar. 2024.

QUINTELLA, L.; GONZAGA, J. A. Dispensa de licitação para combate ao coronavírus: análise da hipótese de contratação direta da Lei 13.979/2020. *Revista Jus Navigandi*, v. 25, n. 6117, 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/80678>. Acesso em: 14 mar. 2024.

RAUPP, F.M.; PINHO, J.A.G. de. Avaliação da transparência e dados sobre a pandemia do covid-19: uma análise dos portais eletrônicos das capitais dos estados brasileiros. *Revista Meta: avaliação, [S. l.]*, v. 14, n. 42, p. 218-236, mar. 2022. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/3629>. Acesso em: 24 mar. 2024. (doi:<https://dx.doi.org/10.22347/2175-2753v14i42.3629>).

REIS, R.N.C. dos; ALCANTARA, K.F.; LUCENA, B.D. Avaliação da transparência ativa nos portais eletrônicos estaduais no contexto da pandemia da covid-19. *Revista Valore, [S. l.]*, v. 8, p. e-8007, mar. 2023. ISSN 2526-043X. Disponível em: <https://revistavalore.emnuvens.com.br/valore/article/view/1063>. Acesso em: 24 mar. 2024.

ROCHA, G.; MEDEIROS NETO, E.M. de. A ineficiência dos portais de transparência pública no Brasil: uma análise à luz do princípio da publicidade e do direito ao desenvolvimento. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça, [S. l.]*, v. 15, n. 44, p. 225–244, 2021. DOI: 10.30899/dfj.v15i44.755. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/755>. Acesso em: 24 mar. 2024.

SANTOS, J.G. do; MOTA, F.P.B. A transparência governamental em tempos de covid-19: reflexões do quadro brasileiro. *Revista Eletrônica Gestão & Sociedade*, v. 14, n. 39, p. 3716-3724, 2020. Especial covid-19. Disponível em: <https://ges.emnuvens.com.br/gestoesociedade/article/view/3288/1473>. Acesso em: 17 set. 2023.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice da Percepção da Corrupção*. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 29 mar. 2024.

TUPONI, M. Transparência no combate à covid-19: uma análise dos portais eletrônicos dos Estados Brasileiros e Distrito Federal. In: *Repositório Institucional Universidade Federal de Integração Latino-Americana*. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/6031>. Acesso em: 23 mar. 2024.

WOLCOTT, H. T. *Transforming qualitative data: Descriptive, Analytic, and Interpretive*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. WHO. *Regulamento sanitario internacional* [2005], 2nd ed. Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 2008. 93p. Disponível em: <https://iris.who.int/handle/10665/43983>. Acesso em: 05 de mar. 2024.

YAGUANG, G. *et al.* Analysis of the Impact of Government Information Disclosure Services Performance Based on Structural Equation Model. *Boletín Técnico*, v. 55, n. 5, p. 430-439, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/318926338_Analysis_of_the_impact_of_government_information_disclosure_services_performance_based_on_structural_equation_model. Acesso em: 30 mar. 2024.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência orçamentária: razões do descompasso entre os estados brasileiros. *Organizações & Sociedade*, v. 24, n. 82, p. 390-411, 2017. Disponível em: scielo.br/j/osoc/a/spnyKQJpzdNgrRYDk5V6chL/?lang=pt. Acesso em: 24 mar. 2024.