



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
CAMPUS A.C SIMÕES
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

ALESSANDRA CORRÊA DOS SANTOS

TRANSPARÊNCIA E GESTÃO DE CRISES: uma análise e criação de um método para prestação de contas de processos de dispensa de licitação dos estados nordestinos em calamidade pública durante a Pandemia de Covid-19

Maceió – AL
2024

ALESSANDRA CORRÊA DOS SANTOS

TRANSPARÊNCIA E GESTÃO DE CRISES: uma análise e criação de um método para prestação de contas de processos de dispensa de licitação dos estados nordestinos em calamidade pública durante a Pandemia de Covid-19

Trabalho de Conclusão de Curso, do Curso de Ciências Contábeis da UFAL, elaborado sob a orientação da Professora Dra. Elyrouse Cavalcante de Oliveira Bellini.

Maceió
2024

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Jone Sidney A. de Oliveira – CRB-4 – 1485

S237c Santos, Alessandra Corrêa dos.

Transparência e gestão de crises: uma análise e criação de um método para prestação de contas de processos de dispensa de licitação dos estados nordestinos em calamidade pública durante a Pandemia de Covid-19 / Alessandra Corrêa dos Santos. – 2024.

34 f. : il.

Orientador(a): Elyrouse Cavalcante de Oliveira Bellini.

Monografia (Trabalho de Conclusão Curso em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Maceió, 2024.

Bibliografia: f. 30-34.

1. Dispensa de Licitação. 2. Estados. 3. Transparência Pública. 4. Calamidade Pública.
I. Título.

CDU: 351.712(81)

FOLHA DE APROVAÇÃO

ALESSANDRA CORRÊA DOS SANTOS

TRANSPARÊNCIA E GESTÃO DE CRISES: uma análise e criação de um método para prestação de contas da prestação de contas dos processos de dispensa de licitação dos estados nordestinos em calamidade pública durante a Pandemia de Covid-19

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Aprovado em 03/04/2024

Banca Examinadora

Documento assinado digitalmente
 **ELYROUSE CAVALCANTE DE OLIVEIRA BELLINI**
Data: 04/04/2024 14:57:56-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof.^a Dra. Elyrouse Cavalcante de Oliveira Bellini Faculdade
de Economia Administração e Contabilidade Universidade
Federal de Alagoas

Documento assinado digitalmente
 **DAIANE PIAS MACHADO**
Data: 04/04/2024 17:44:14-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof.^a Dra. Daiane Pias Machado
Faculdade de Economia Administração e Contabilidade
Universidade Federal de Alagoas

Documento assinado digitalmente
 **ANA PAULA LIMA MARQUES FERNANDES**
Data: 04/04/2024 20:20:29-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof.^a Dra. Ana Paula Lima Marques Fernandes Faculdade de
Economia Administração e Contabilidade Universidade Federal
de Alagoas

AGRADECIMENTOS

A princípio, gostaria de agradecer a Deus pela sabedoria e pelas oportunidades que me permitiram chegar até aqui. Em seguida, gostaria de agradecer aos meus pais, Eliane e João (*in memoriam*) sem eles nem aqui eu estaria e eu amo vocês, meus tios, Maria e Antônio, vitais para o meu crescimento, meus segundos pais, também gostaria de agradecer as minha irmãs Sonia Maria e Silvana, meu padrinho Renato, e a todos os membros da família que torceram e me acompanharam nesses anos.

A menção honrosa desse agradecimento vai para o meu querido papai, este que sempre vibrou com as minhas conquistas (do jeito dele) e se emocionou ao descobrir que a filha seguiria seus passos, eu sei que em algum lugar ele está feliz e realizado e aqui expresso o quanto eu o amo e o quanto suas palavras e conselhos foram essenciais para a minha chegada até aqui.

Também não poderia deixar de falar de todos os amigos que ganhei ao longo desse tempo, amigos feitos em sala de aula, cúmplices e uns queridos, Chuan, Samara, Nilton, Everton, Marina, Heloisa, é gente que não acaba mais, aqui expresso meus agradecimentos, sem vocês não teria sido tão divertido.

Gostaria de agradecer ao meu digníssimo Amor, Daniel que me acompanhou nessa trajetória, me dando apoio psicológico e incentivando meu trabalho, acreditando que tudo daria certo no final, inclusive foi fornecedor de internet em momentos cruciais para a execução desse trabalho.

Não deixarei de agradecer todo corpo docente que passou por mim ao longo do tempo e claro dos queridinhos da turma 2019.1, a nossa queridíssima professora e coordenadora Érica Xavier, nossos queridos professores Paulo Sérgio e Valdemir e um aprendizado incrível em controladoria com o professor Altair Campos.

Um agradecimento especial a minha orientadora maravilhosa que proporcionou a execução desse trabalho de forma tão maestra professora Elyrouse Cavalcante, obrigada por todo conhecimento partilhado, e por acreditar no meu potencial!!

Agradeço a minha superintendente da controladoria geral do Estado Iacónes Moura, por proporcionar o melhor estágio que alguém poderia querer, e por me mostrar o quão importante é o serviço que fazemos na área pública, em especial a transparência.

Obrigada a todos!!

RESUMO

Este estudo investiga a transparência ativa nos estados da região nordeste, especificamente em relação à dispensa de licitação por calamidade pública durante a pandemia de COVID-19, através da análise dos portais eletrônicos dos estados. Utilizando uma ferramenta desenvolvida para esse propósito, foi examinado o grau de conformidade com o arcabouço legislativo que disciplina a transparência durante a crise pandêmica. A pesquisa, de natureza descritiva, analisou os dados dos Portais de Transparência dos estados de 21 de abril a 22 de dezembro de 2023, referentes ao ano de 2020. O procedimento envolveu análise documental e bibliográfica, baseada na leitura da legislação e de artigos relevantes, com uma abordagem qualitativa. Os resultados revelaram que dois estados, Alagoas e Ceará, se destacaram ao atingir 100% dos requisitos avaliados, evidenciando um alto padrão de transparência. Pernambuco e Rio Grande do Norte obtiveram aproximadamente 90% de conformidade, também refletindo um alto nível de transparência. Maranhão, Paraíba, Piauí e Sergipe alcançaram uma taxa de atendimento de 70% ou mais dos critérios analisados, caracterizando um bom índice de transparência. Por outro lado, a Bahia cumpriu apenas 60% dos itens avaliados, classificando-se com um índice de transparência considerado médio. Conclui-se, com base nos resultados deste estudo, que os entes públicos apresentaram resultados variáveis positivos em termos de transparência, considerando sua situação calamitosa. No entanto, ainda há margem para melhorias de acordo com as exigências legais.

Palavras – Chave: calamidade pública; dispensa de licitação; estados; transparência.

ABSTRACT

This study investigates active transparency in the states of the Northeast region, specifically regarding the exemption from bidding due to public calamity during the COVID-19 pandemic, through the analysis of the states' electronic portals. Using a tool developed for this purpose, the degree of compliance with the legislative framework that regulates transparency during the pandemic crisis was examined. The research, of a descriptive nature, analyzed data from the Transparency Portals of the states from April 21 to December 22, 2023, corresponding to the year 2020. The procedure involved documentary and bibliographic analysis, based on the reading of relevant legislation and articles, with a qualitative approach. The results revealed that two states, Alagoas and Ceará, stood out by reaching 100% compliance with the evaluated requirements, demonstrating a high standard of transparency. Pernambuco and Rio Grande do Norte achieved approximately 90% compliance, also reflecting a high level of transparency. Maranhão, Paraíba, Piauí, and Sergipe achieved a compliance rate of 70% or more of the criteria analyzed, characterizing a good index of transparency. On the other hand, Bahia only complied with 60% of the evaluated items, being classified with a transparency index considered medium. It is concluded, based on the results of this study, that public entities showed positive results in terms of transparency, considering their calamitous situation. However, there is still room for improvement according to legal requirements.

Keywords: Public calamity; waiver of bidding; states; transparency.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Análise da transparência.....	24
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Método de análise e métrica de avaliação da transparência.....	21
Quadro 2 – Níveis de transparência.....	22
Quadro 3 - Links dos portais da transparência.....	23

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	9
1.2 PROBLEMA	11
1.3 OBJETIVOS	11
1.3.1 Geral	11
1.3.2 Específicos	11
1.4 JUSTIFICATIVA	12
1.5 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO	13
2. REFERENCIAL TEORICO	13
2.1 FUNDAMENTOS LEGAIS DO CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA.....	13
2.2. DISPENSA DE LICITAÇÃO NO REGIME JURÍDICO EMERGENCIAL EM VIRTUDE DA COVID-19.....	16
3. METODOLOGIA	20
4. ANÁLISE DE RESULTADOS	24
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	28
REFERÊNCIAS	30

1. INTRODUÇÃO

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

De modo geral, a aquisição de bens e a contratação de serviços efetuados pela Administração Pública ocorre por meio de processos licitatórios em que se busca a proposta mais vantajosa para o contratante. A dispensa de licitação deve ser utilizada como uma exceção à regra prevista na Constituição Federal de 1988 (CF, 1988), sempre com parcimônia e, nos casos expressamente previstos em lei (Justen Filho, 2005).

Uma das motivações para a dispensa de licitação no Brasil é a possibilidade de agilizar determinados processos, desde que respeitados os critérios legais e constitucionais. A agilidade pode ser necessária em situação de emergência ou por calamidade pública, considerando que a licitação demanda tempo, o que comprometeria o atendimento de necessidades imediatas da Administração Pública.

Convém assinalar que tanto a Lei n. 8.666 de 1993, em vigor até 31 de dezembro de 2023, quanto a Lei nº 14.133 de 2021 (“Nova Lei de Licitações”), versam sobre licitações e contratos administrativos. Neste estudo, como a análise será realizada no período em que a primeira estava em vigor, ela será adotada como a base legal.

Ambas as leis mencionadas permitem a dispensa de licitação em casos de emergência ou calamidade pública, nas situações que possam ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, entretanto, delimitam que o uso dessa prerrogativa seja apenas para aquisição de bens necessários ao atendimento da situação de emergência ou calamidade a qual foi solicitada a dispensa, e para as parcelas de obras e serviços pertinentes, conforme prazo determinado nas respectivas leis, vedadas as prorrogações dos contratos.

O início de 2020 foi marcado por uma grande tensão e incertezas em todo o mundo visto que, em meados de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi notificada sobre a numerosidade de casos referentes a uma pneumonia na cidade de Wuhan na China, levando ao estado de alerta para um possível surto epidemiológico, que infelizmente acabou ocorrendo, no início de 2020, o então surto da Síndrome respiratória aguda grave – CoV-2 (SRAG– CoV-2 ou SARS– CoV-2, do inglês *Severe Acute Respiratory Syndrome*), mais conhecido como Covid-19 ou novo coronavírus, ocorre de forma global, sendo

declarado pela OMS como uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional (RSI) (WHO, 2008).

Cada país ou jurisdição classificou a pandemia de Covid-19 como situação de emergência em saúde pública ou calamidade pública, conforme suas legislações e tomadas de decisões (Gardelli, 2020). No Brasil, o Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 64.879 de 20 de março 2020, reconheceu a calamidade pública declarada pela OMS, em âmbito nacional (Brasil, 2020a).

Deste modo, ocorrem então disparidades econômicas no que diz respeito à demanda sanitária que eleva os gastos públicos, em contrapartida às restrições econômicas impostas pela meta fiscal estabelecida para o ano de 2020 pela Emenda Constitucional n.º 95/2016 - teto de gastos (EC 95/2016) e, dentre outras, da limitação de empenho estabelecida pelo art. 9º da Lei Complementar n.º 101 (LC 101, 2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que regulamentam o limite de gastos no setor público, inclusive na área da saúde pública. Desta forma, passou-se a utilizar a prerrogativa do art. 65 da LRF.

Conforme o referido artigo, a exceção ocorre apenas para casos de calamidade pública, na União, reconhecida pelo Congresso Nacional, e nos estados e municípios pelas Assembleias Legislativas, em vista a necessidade diante das consequências sociais e econômicas de maior complexidade, que permitem a suspensão temporária da contagem dos prazos para ajuste das despesas, do endividamento e do cumprimento das metas fiscais. Salienta-se que, em termos gerais, o art. 65 da LRF traz uma flexibilidade às regras impostas pela LRF, mas, não desobriga a prestação de contas e transparência dos recursos utilizados.

No contexto da COVID-19, foi promulgada a Lei nº 13.979 de fevereiro de 2020, que trata sobre medidas para enfrentamento de saúde pública. Essa Lei regulariza e estabelece as ações que as autoridades podem adotar no enfrentamento da pandemia, de modo que as medidas adotadas possam garantir a proteção da coletividade. Uma das regras adotadas foi a dispensa de licitação temporária, enquanto perdurar a emergência de saúde pública, para aquisições ou contratações públicas, nos termos do art. 4º, da referida lei (Brasil, 2020b).

Apesar da flexibilização de normas e procedimentos de aquisição e contratação públicas, não foi dispensável a divulgação de informações sobre elas, inclusive, sendo expressamente elencada em diversos artigos da lei anterior, a exemplo do seu art. 4º, § 2º, que dispõe que todas as aquisições e contratações realizadas com base na lei referida 13.979/2020

devem estar disponíveis dentro de 5 (cinco) dias úteis contando a partir da realização do ato, em site oficial específico na internet, conforme previsto no §3 do art. 8º da lei 12.527/2011.

Assim as informações disponibilizadas devem permitir acesso aberto por meio de portais de transparência, onde devem ser claras, compreensíveis, atualizadas e confiáveis, de modo a possibilitar o controle social.

1.2 PROBLEMA

Diante do que foi exposto, desponta o seguinte questionamento: **Os portais de transparência dos estados nordestinos que decretaram calamidade pública foram transparentes quanto aos processos de dispensa de licitação durante a Pandemia de Covid-19?**

1.3 OBJETIVOS

Visando responder ao questionamento proposto, tem-se os seguintes objetivos:

1.3.1 Geral

O objetivo geral da pesquisa é analisar se os portais de transparência da Região Nordeste apresentam informações adequadas sobre o uso de seus recursos aplicados mediante dispensa de licitação por calamidade pública conforme o requisito da transparência pública quanto às ações de enfrentamento à pandemia da Covid-19.

1.3.2 Específicos

- Identificar se existe o livre acesso às informações financeiras e orçamentárias contidas nos portais de transparência estaduais;
- Analisar na literatura e legislações vigentes os procedimentos a serem observados quanto à transparência dos recursos aplicados pela dispensa de licitação para elaboração do método de análise, incluindo a Lei nº 13.979/2020, de enfrentamento à Covid-19;
- Realizar a análise através dos portais de transparência.

1.4 JUSTIFICATIVA

A obrigação da transparência administrativa está intrinsecamente relacionada aos princípios constitucionais da publicidade, do direito de acesso as informações públicas e de diversos normativos, como a Lei nº 10.520/2002, da criação da modalidade de licitação pregão e da Lei de acesso à informação – LAI nº 12.527/2011, que em seu art. 5º é claro ao afirmar “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueado, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. Indicando assim que o Estado tem o dever para com a sociedade de fornecer informações de modo ativo e passivo. E seu descumprimento deve ser combatido administrativa ou judicialmente (Brasil, 2011a).

Mediante o contexto apresentado, justifica-se a relevância do tema, pois o conhecimento das receitas e gastos públicos proporciona aos cidadãos uma visão de como os governos estaduais utilizaram os recursos obtidos no contexto da calamidade pública mediante a realização das despesas e investimentos por dispensa de licitação, o que é imprescindível para que possam ser fiscalizados. Tais informações devem estar ao alcance de todos, de forma clara, objetiva e fidedigna.

Criar um método de análise da transparência dos estados da Região Nordeste nas contratações referente ao combate à Covid-19, adentrando na disponibilidade das informações essenciais, é relevante para que os gastos realizados, especialmente por dispensa de licitação, sejam evidenciados, conforme determina a Lei 13.979/2020, para que sejam permitidos o controle social e a fiscalização do uso dos recursos públicos.

Deste modo, é importante mostrar para gestores e a sociedade em geral que apesar de estar em estado de calamidade pública, a economicidade, legalidade, moralidade e transparência são indispensáveis.

Trazendo assim do ponto de vista acadêmico a discussão sobre a transparência pública e o papel da sociedade em fiscalizar a utilização de recursos.

Há a existência de uma brecha na LRF, pelas exceções de possibilidade da contratação sem a utilização da licitação, e a averiguação do cumprimento das leis impostas e sua divulgação informacional se mostram de extrema importância para a transparência na celebração desses contratos e a promoção do controle da sociedade em prol dos recursos utilizados.

Embora as exigências legais no Brasil, há existência da disparidade em relação as informações prestadas, tanto pelas instituições estaduais quanto municipais, no que se refere a

transparência pública. A análise de Michener, Contreras e Niskier (2018) verificou a aplicação inconsistente da Lei de Acesso à Informação e inferiu que o Brasil precisa investir urgentemente em melhor gerenciamento das informações. Diante deste contexto 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 que analisaram, e citaram a observância da transparência apenas para atendimento legal.

É importante destacar que, embora existam diversos estudos acadêmicos sobre a transparência governamental, a grande maioria não aborda o contexto de calamidade pública. Santos e Mota (2020, p. 3719) ventilam que ainda pouco se sabe sobre o fenômeno da transparência governamental em panoramas excepcionais, como ocasionado pela crise sanitária internacional.

Neste contexto atual, este destaca a importância do acesso aos dados abertos governamentais que promovem a *accountability* e fortalecem a democracia, mesmo em ambiente adverso, como o de calamidade pública.

1.5 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO

Este está estruturado em cinco seções, além da introdução. Na seção 2, o referencial teórico traz o embasamento teórico do trabalho.

Seguido da seção 3 que apresenta a metodologia. Na seção 4, apresentam-se as análises dos dados e os resultados encontrados. E, por fim, na seção 5, as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEORICO

Neste tópico são apresentados os principais conceitos relacionados às Leis sobre transparência pública e controle social, além do regime jurídico em virtude ao enfrentamento à pandemia.

2.1 FUNDAMENTOS LEGAIS DO CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA

O princípio da evidenciação, estabelecido no art. 83 da Lei 4.320/64 (Brasil, 1964), marcou o início da transparência na esfera pública. Abrindo o caminho para a transparência e fiscalização da administração pública, permitindo o controle dos cidadãos. No entanto, a consolidação da transparência pública ocorreu somente com a promulgação da Lei

Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Brasil, 2000), que regulamentou o disposto no art. 163 da Constituição Federal de 1988. A LRF, designa que as leis orçamentárias são instrumentos de transparência da gestão fiscal e que a estas devem ser de ampla divulgação.

Concomitantemente a transparência é um dos princípios fundamentais da LRF, mediante a isso alguns anos depois a Lei complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) (Brasil, 2009) estabelece, no artigo 48-A da LRF, que os entes da Federação devem divulgar detalhes sobre despesas e receitas, tais como, a divulgação dos atos, processos, beneficiários e licitações, além do registro de toda receita arrecadada por fonte de recurso. Enfatizando ainda o incentivo à participação popular em audiências públicas no processo orçamentário e ampla divulgação das informações por meio eletrônico.

Posteriormente, tem-se a promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI – 12.527/2011) (Brasil, 2011a) na qual estabelece que as informações de interesse coletivo ou geral devem ser divulgadas pelos órgãos públicos, espontânea e proativamente, independentemente de solicitações. Prevê ainda um rol mínimo de informações que os órgãos e entidades públicas devem obrigatoriamente divulgar na internet.

Estabelecido no artigo 8º da Lei de Acesso à Informação, o princípio 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.

É importante ressaltar, como Heinem (2014) explica de maneira eloquente, que não devemos confundir transparência com publicidade ou com publicação. Transparência abrange um espectro mais amplo do que os outros dois conceitos, visto que a publicação está incluída dentro do conceito maior de publicidade, e esta, por sua vez, está contida em um conceito ainda mais amplo, que é o da transparência.

As concepções de publicidade e transparência se assemelham em certo aspecto no entendimento comum. No entanto, enquanto a publicidade se refere à característica do que é público, conhecido e não mantido em segredo, a transparência se destaca como o atributo do que é claro e visível. Assim, os atos administrativos devem ser públicos e transparentes. Devem ser públicos para que sejam divulgados aos interessados por meio dos canais legalmente estabelecidos e transparentes para permitir uma visualização clara de seu conteúdo, incluindo motivo e finalidade, possibilitando assim um controle efetivo sobre eles.

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.

Os sistemas de avaliação e monitoramento criados para apoiar a implementação e gestão das políticas públicas são fontes de conhecimento avaliativo que auxiliam os processos decisórios nas organizações. Sistemas de avaliação bem elaborados e robustos são elementos fundamentais para uma boa governança, fornecendo informações pertinentes que garantem o alcance dos objetivos institucionais de maneira eficaz.

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.

2.2. DISPENSA DE LICITAÇÃO NO REGIME JURÍDICO EMERGENCIAL EM VIRTUDE DA COVID-19

A obrigatoriedade do Poder Público de promover a licitação possui amparo jurídico na Constituição Federal de 1988. A Constituição determina que a aquisição de bens e serviços pela Administração Pública deverá ser precedida, em geral, de processo licitatório, um procedimento preliminar formal, isonômico e vinculado, destinado à manutenção do interesse público e da escolha da proposta mais vantajosa (Quintella; Gonzaga, 2020).

A Lei 8.666/1993 (Brasil, 1993) instituída como Lei de Licitações vigente até 31 de dezembro de 2023 se refere as formas de contratação possíveis em território nacional. Em seu art. 22 apresenta 5 (cinco) modalidades de licitação: concorrência, concurso, convite, leilão e tomada de preços. Diante da necessidade de atualização, foi sancionada a Lei nº 10.520/2002 (Brasil, 2002), integrando mais uma modalidade de contratação, o Pregão, que posteriormente daria lugar ao Pregão eletrônico, modalidade que possibilita uma maior transparência, agilidade e isonomia diante da ampla concorrência e decisões em tempo real.

O artigo 24 da Lei n. 8.666/1993 dispõe sobre a possibilidade de dispensa de licitação para contratações públicas, dentre elas dispensa em razão de valor apresentado nos incisos I e II, no qual dispensa-se a licitação para obras e serviços de engenharia que não excedam 10% do limite previsto em legislação sendo ele R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para a modalidade convite, e em razão de situação emergencial ou de calamidade pública como informa o inciso IV.

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.

Realizar um procedimento licitatório dispende muito tempo, em razão dos prazos legais exigidos para o prosseguimento de cada modalidade. Nesse caso, considerando a situação de calamidade, a realização de processo licitatório poderia causar prejuízos ainda maiores para a sociedade, bem como para o interesse público.

Durante o período de alerta da pandemia, em 6 de fevereiro de 2020 foi aprovada a Lei nº 13.979/2020, dispondo medidas de enfrentamento ao novo Coronavírus, uma vez que se destinava a edição de medidas de saúde pública, tais como isolamento social, quarentena, realização obrigatória de exames, entrada e saída de aeroportos, entre outras, assim como posteriormente serviria para a criação das normas das contratações públicas.

A Lei 13.979/2020 discriminou procedimentos específicos a serem adotados nas contratações por dispensa, realizadas durante à pandemia da Covid-19, com base no art. 24 da Lei 8.666/1993, portanto, o art. 4º da 13.979/2020 (Brasil,2020c), apenas autoriza a dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, o período de utilização e forma de divulgação dos atos em site oficial, nos termos dos §§1º e 2º.

Somente com o advento da Mensagem Presidencial nº 93, de 18 de março de 2020 (Brasil 2020d), que foi convertida na Lei 13.979/2020 (Brasil, 2020c), foi decretado o pedido de reconhecimento de estado de calamidade pública com efeitos até 31 de dezembro de 2020, tendo como base o agravamento da epidemia do coronavírus em diversos países do mundo, com base no art. 65 da LRF conjuntamente com o art. 9º, requerendo a desconsideração ao cumprimento da meta fiscal, assim como a dispensa a limitação de empenhos.

Contudo, em 20 de março de 2020, foi publicada a Medida Provisória n. 926/2020 (Brasil, 2020e), que modificou o texto original da Lei n. 13.979/2020, 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 (Niebuhr, 2020).

Além das licitações para obras e compras de bens e serviços destinados ao enfrentamento do coronavírus, a Medida Provisória nº 926/2020 dispensou a elaboração de estudos preliminares para casos em que se tratem de bens e serviços comuns, podendo a autoridade se desobrigar à pesquisa de preços e até mesmo autorizar a compra por um valor maior do que o estimado diante das oscilações do mercado, caso haja justificativa para a medida.

Concomitante a isso, a referida Medida Provisória nº 926/2020 posteriormente promulgada como a Lei 14.035/2020 (BRASIL,2020f), acresce na Lei nº 13.979/2020 os artigos 4ºA ao 4ºI, disciplinado diversos aspectos relacionados à contratação e aquisição de bens, serviços e insumos durante a emergência de saúde pública decorrente da pandemia de COVID-19. Esses artigos abordam temas como a apresentação simplificada do termo de referência ou projeto básico, dispensa de documentação relativa à regularidade fiscal em casos

de restrição de fornecedores, redução dos prazos dos procedimentos licitatórios na modalidade pregão, duração e prorrogação dos contratos, bem como a possibilidade de acréscimos ou supressões ao objeto contratado.

Em resumo, esses artigos visam agilizar e flexibilizar os processos de contratação e aquisição de bens e serviços necessários para o enfrentamento da emergência de saúde pública causada pela pandemia, de modo a garantir uma resposta rápida e eficaz por parte do poder público. Contudo a Lei nº 13.979/2020 em 15 de abril de 2020, recebe novas alterações desta vez pela Medida Provisória nº 951/2020 (Brasil, 2020g), instituindo assim a possibilidade de realização da dispensa de licitação por meio de Ata de Registro de Preços.

Posteriormente, ao fim da vigência da 13.979/2020 foi-se observada a necessidade de atualizações na lei base 8.666/1993, que culminou na criação da nova Lei de Licitações 14.133/2021 (Brasil, 2021a), que está vigente em todo país desde 1º de janeiro de 2024.

A Lei 14.133/2021 tem como finalidade ampliar as regulamentações de contratação direta já existentes na 8.666/1993. Em seu art. 5º ressalta a aplicação da lei buscando os princípios da moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência do poder público. Em seu art. 5º, inciso VIII, altera o prazo de execução contratual de 180 (cento e oitenta) dias, previstos na 8.666/1993, para 1 (um) ano em situações de emergência e calamidade pública.

Com relação aos contratos, o artigo 132 da Lei n. 14.133/2021 condiciona a execução das prestações determinadas pela Administração à prévia formalização de termo aditivo, à exceção dos casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos, cuja formalização deverá ocorrer no prazo de um ano, ato que não era existente na lei 8.666/1993. Contudo a 14.133/2021 dispõe ainda das especificações mediante a contratação direta, podendo esta ser por meio de dispensa por calamidade pública ou emergência, ou inexigibilidade.

O princípio do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos é essencialmente bilateral. A Lei 14.133/2021 trouxe uma significativa inovação ao regular uma situação comum em que o contratado se vê obrigado a realizar serviços não inicialmente previstos, sem garantias adequadas. O artigo 130 desta lei estabelece que, diante de uma alteração unilateral que afete as obrigações do contratado, a Administração tem o dever de restaurar esse equilíbrio por meio de um termo aditivo. Em termos práticos, qualquer demanda adicional fora do escopo contratual deve ser formalizada por meio de aditamento.

Um destaque na Lei 14.133/2021 em relação aos contratos é a possibilidade de alteração contratual decorrente de “falhas de projeto”, sendo uma grande novidade. Esse destaque se dá, pois, essas “falhas” em projetos básicos e termos de referência trazem grandes

prejuízos à execução contratual, por isso, ao trazer este dispositivo, a Lei traz a possibilidade implícita, com a ressalva da apuração da responsabilidade, art. 124.

Outras considerações importantes acerca das alterações é a necessidade de se realizar um “reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos”, a Lei aborda o tema sob dois aspectos: os contratos que alocam seus riscos em uma “Matriz de 23 Riscos” não podendo ser reequilibradas, quando alocados os riscos e os demais contratos que não tiverem alocados os riscos em uma Matriz (Fernandes; Fernandes, 2021).

Ainda segundo Fernandes e Fernandes (2021), a execução do contrato gera para a Administração Pública o dever de pagamento, objeto específico da Lei n. 14.133/2021. No âmbito dos pagamentos deve-se observar a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos, levando em consideração as categorias contratuais: fornecimento de bens; locações; Prestação de serviços; Realização de obras.

O regime da ordem cronológica já era integrado na Lei n. 8666/93 (art. 5), mas a nova lei esmiuçou as hipóteses excepcionais em que não se aplica. Inclusive, na contratação de obras, fornecimentos e serviços, principalmente de engenharia, pode ser estabelecida a remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado. Esta já não se encontra na antiga Lei, tendo sido incorporada no direito positivo pela Lei n. 12.462/11 (Regime Diferenciado de Contratações) (Brasil, 2011b).

Outra novidade da Lei n. 14.133/2021 foi a fixação de parâmetros mínimos e máximo para a multa, que não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato. O parágrafo quarto do artigo 158 prevê regras relativas à prescrição, fixando-a em cinco anos, assim como seus marcos suspensivos ou interruptivos. Por fim, um grande destaque é a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica, sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática de atos ilícitos ou para provocar confusão patrimonial (Fernandes; Fernandes, 2021).

Conclui-se que a nova Lei comparada com a legislação anterior, em matéria de infrações e sanções administrativas está um passo à frente, mesmo não sendo aquilo que irá sanar os problemas da administração pública, as expectativas são positivas. Com isso, espera-se que as atividades apurativas e decisórias sejam fortalecidas e revestidas de maior tecnicidade e segurança, o que é algo positivo para os licitantes e contratados, pois terão relações jurídicas mais previsíveis, transparentes e equilibradas.

3. METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos deste estudo visam uma abordagem, que envolve questões pertinentes aos estados da Região Nordeste referentes aos gastos com o Covid-19 e as informações prestadas.

Sendo caracterizado quanto ao objetivo como um estudo descritivo, que para Roesch (2012), a pesquisa descritiva é aquela que descreve uma população ou fenômeno, sem a manipulação ou interferência do pesquisador. Seu foco está na observação e registro de comportamentos, atitudes, opiniões e características, buscando entender como eles se manifestam em determinado contexto.

O método utilizado consiste em uma pesquisa documental e bibliográfica, com dados secundários. A pesquisa documental foi de natureza descritiva, baseada na análise e interpretação dos portais da transparência dos nove estados da região nordeste. Por sua vez, a pesquisa bibliográfica envolveu consultas fontes para compreensão do método de análise e métrica de avaliação da transparência dos estados nordestinos que decretaram calamidade pública. Essa abordagem foi embasada na leitura das legislações pertinentes ao estudo, incluindo a Lei 8.666/1993, a Lei 14.133/2021, a Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar 101/2000, a Lei 13.979/2020, o Decreto nº 6/2020, a Lei 14.035/2020 e a Lei de Acesso à Informação (LAI) nº 12.527/2011. (Ver Quadro 1)

Teve uma abordagem qualitativa que Creswell (2007) destaca como uma pesquisa que se concentra na interpretação e compreensão dos significados e das experiências dos participantes, em vez de buscar quantificar relações entre variáveis, como na pesquisa quantitativa. Ele ressalta a flexibilidade e a adaptabilidade como características fundamentais da pesquisa qualitativa e que os pesquisadores devem estar abertos a ajustar seus métodos e abordagens conforme o andamento da pesquisa e os insights que surgem ao longo do processo.

Para a realização do estudo prático foi definida previamente a região do país abordada durante o decreto de calamidade pública instituído no território nacional no que se refere a covid-19 no ano de 2020. Foram, então, analisados 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).

Cada ponto de análise recebe uma pontuação podendo esta ser 0 ou 1, caso não apresente a informação de forma adequada sua respectiva nota será 0, caso apresente adequadamente as informações conforme preconiza os normativos analisados sua nota será 1,

totalizando ao todo, no máximo, 22 pontos. Não foi utilizado o meio termo visto que há a obrigatoriedade da informação (Quadro 1).

Quadro 1 – Método de análise e métrica de avaliação da transparência dos estados nordestinos que decretaram calamidade pública.

MÉTODO DE ANÁLISE				
CATEGORIA	Itens de Análise	Base Legal	Nota	
			1 - SIM	0 - NÃO
Informações essenciais	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.	Art. 4º da Lei 13.979/2020. Parágrafo 2º.		
	Prazo contratual.	Art. 4º da Lei 13.979/2020. Parágrafo 2º.		
Informações desejáveis	Discriminação do bem ou serviço adquirido.	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.	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	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.		
				Continua

Legislação	Há legislação específica tratando de contratações emergenciais?			Conclusão
	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	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)

Dada a pontuação de cada estado, os mesmos foram atrelados a níveis de transparência, sendo considerado opaco se a pontuação estiver entre 0 e 4, baixo de 5 a 9, médio de 10 a 14, bom de 15 a 18 e alto de 19 a 22. Essa subdivisão foi adaptada de Raupp e Pinho (2022) que investigaram informações de saúde sobre a Covid 19 e também dividiram os níveis de transparência em 5 fases.

Quadro 2 – Níveis de transparência

Níveis de transparência				
Opaco (0 – 4)	Baixo (5– 9)	Médio (10 – 14)	Bom (15 – 18)	Alto (19 – 22)

Fonte: Adaptado Raupp e Pinho (2022).

Os dados empregados na aplicação do Quadro 1 foram obtidos de fontes oficiais dos governos estaduais correspondentes (ver 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://ceartransparente.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).

4. ANÁLISE DE RESULTADOS

Diante do arcabouço normativo e teórico delineado, bem como dos procedimentos metodológicos apresentados, este tópico se concentra na análise da transparência no enfrentamento da Covid-19.

Apenas no ano de 2020, Governo Federal realizou repasses de recursos tanto diretos (destinados à saúde e outros fins) quanto indiretos (por meio da suspensão/renegociação de dívidas) para todos os estados, devido à urgência decorrente da grave crise sanitária causada pela COVID-19. A seguir, apresenta-se a estimativa dos recursos destinados a cada estado da Região Nordeste no mesmo período:

- Alagoas – R\$18,09 Bi;
- Bahia – R\$67,2 BI;
- Ceará – R\$42,5 BI;
- Maranhão – R\$36 BI;
- Paraíba – R\$21,2 BI;
- Pernambuco – R\$42,7 BI;
- Piauí – R\$19 BI
- Rio Grande do Norte – R\$18,3 BI;
- Sergipe – R\$12,9 BI.

Conforme demonstrado na Tabela 1, todos os estados analisados apresentaram resultados favoráveis. Dois deles, Alagoas e Ceará, se destacaram ao cumprir 100% dos requisitos solicitados, demonstrando um alto nível de transparência conforme demonstrado no Quadro 2. Pernambuco e Rio Grande do Norte alcançaram cerca de 90% de conformidade com os requisitos, refletindo também um alto índice de transparência. Maranhão, Paraíba, Piauí e Sergipe atenderam a 70% ou mais dos critérios analisados classificando-se com um bom índice de transparência, enquanto Bahia cumpriu com apenas 60% dos itens avaliados sendo este então classificado com um médio índice de transparência.

Destaca-se que essa classificação se refere aos itens analisados no método de análise elaborado para esse estudo. Outras observações podem apresentar resultados diferentes.

Tabela 1 – Análise da transparência dos estados nordestinos que decretaram calamidade pública.

ITENS	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
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.	1	0	1	1	1	1	1	1	1
Prazo contratual	1	1	1	1	0	0	1	1	1
Discriminação do bem ou serviço	1	0	1	1	1	1	1	1	0
Local de entrega	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Valor global	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
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
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
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
PONTUAÇÃO TOTAL:	22	13	22	18	15	20	18	20	17

Fonte: Elaboração própria (2024).

Ao analisar os itens que demonstraram maior transparência nos portais, todos os estados foram eficazes em disponibilizar informações essenciais, como o nome do contratado, CPF ou CNPJ, local de entrega e razão da escolha do fornecedor. Outros aspectos revelaram menor transparência, destacando a necessidade de uma atenção mais cuidadosa por parte dos gestores. Estes incluem a divulgação do valor global do contrato, a modalidade da licitação (se foi classificada como dispensa ou inexigibilidade) e a disponibilidade de um dicionário de dados. Este último é fundamental para identificar nomes ou definições sobre os dados abertos, possibilitando uma compreensão mais ampla das informações pelos pesquisadores

Raupp e Pinho (2022) objetivaram analisar a transparência e dados sobre a pandemia do Covid-19 nas capitais brasileiras. Os estados do Ceará e Pernambuco apresentaram altos

índices de transparência, alinhando-se com os resultados deste estudo. No entanto, houve uma discrepância nas classificações dos estados de Alagoas e Rio Grande do Norte em comparação com esta pesquisa. Enquanto Alagoas foi classificado com um índice de transparência de baixo a médio, e o Rio Grande do Norte com um índice de médio a bom durante o período avaliado pelos autores, este estudo encontrou um alto índice para ambos os estados.

Entre os estados classificados com bom índice de transparência, apenas Maranhão e Piauí obtiveram resultados semelhantes nas duas pesquisas. Sergipe e Paraíba foram classificados entre baixo e médio índice por Raupp e Pinho (2022), enquanto na presente pesquisa, alcançaram nível de transparência bom. Bahia, por sua vez, manteve uma classificação oscilante entre baixo e médio índice de transparência, em conformidade com os resultados deste estudo, onde é classificado como médio índice de transparência. O se observa é que os mesmos estados podem ser transparentes em uma análise e não ser em outra, levando a reflexão que indicadores de transparência não ratificam que determinado ente é transparente por um todo, mas, sim, em relação aos itens observados.

Rocha e Medeiros Neto (2021) analisaram a ineficiência dos portais de transparência pública no Brasil, sob o prisma do princípio da publicidade e do direito ao desenvolvimento. Constataram ao consultar os portais de transparência, que 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 (2020), confirma parcialmente as dificuldades encontradas na obtenção das informações. No entanto, é importante ressaltar que, apesar dessas dificuldades, as informações estão disponíveis nos portais.

Com base na avaliação dos portais realizada por Tuponi (2020), é destacado que os estados de Alagoas, Bahia e Ceará, os quais 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, o que está em consonância com a avaliação apresentada neste estudo no que diz respeito aos mecanismos de busca, exceto os estados da Paraíba, Piauí e Sergipe.

Reis, Alcantara e Lucena (2023), avaliaram a transparência dos portais referentes às contratações na pandemia tendo como base as 26 (vinte e seis) unidades federativas do país.

Observaram diversas categorias dentre elas a divulgação de todo procedimento licitatório ao que se refere à disponibilidade do contrato e termos aditivos na íntegra. Constataram diversos descumprimentos às exigências da disposição da íntegra dos processos, dispensas, inexigibilidades, contratos, termos aditivos etc, contrariando os resultados positivos encontrados nesta análise a respeito da divulgação de todo procedimento licitatório, disponibilidade do contrato e termos aditivos na íntegra dos nove portais aqui avaliados.

Após uma análise geral da pesquisa conduzida por Reis, Alcantara e Lucena (2023), conforme evidenciado em sua Figura VI, observa-se que apenas os estados de Alagoas e Pernambuco demonstraram um alto nível de transparência, o que está em parcial concordância com os resultados encontrados neste estudo. Os demais estados da região nordeste obtiveram uma classificação média em 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), argumentam que a mera disponibilização da informação pelo órgão público não quer dizer que este é transparente, uma vez que a informação pode estar dispersa, desatualizada ou mesmo incompreensível para quem dele fará consulta, especialmente, o cidadão.

Portanto, a análise dos resultados deste estudo revela que a transparência das informações é positiva nos estados analisados, e apenas 1 (um) dos 9 (nove) estados apresentam pontuação a nível médio de transparência cumprimento com cerca de 60% dos itens analisados. É necessário ressaltar que os estados devem sempre evoluir em relação à transparência das informações, seja ela emergencial ou não. Salienta-se que na comparação com estudos anteriores, deve ser considerado que os estudos utilizam métricas de análises e objetivos diferentes.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo avaliou a transparência das informações relacionadas às contratações emergenciais por dispensa, no período da pandemia da COVID-19. Utilizou-se a interpretação das legislações pertinentes à situação emergencial como critério de avaliação, além de se valer das informações disponíveis nos portais dos estados selecionados previamente.

A pesquisa foi delimitada a um único método de análise, o qual foi elaborado a partir de estudos relacionados à legislação pertinente ao tema proposto. Assim, o presente estudo alcançou seus objetivos no que tange à identificação do cumprimento dos procedimentos a serem seguidos em relação à transparência de informações sobre as contratações emergenciais durante o período de calamidade pública.

Comparando com outros estudos foi possível observar a variabilidade de resultados da transparência no Brasil. Houve um avanço no que tange à transparência, porém ainda existem gestores que precisam observar a importância da conformidade legal no que se refere a publicização de gastos, despesas e aquisições realizadas pela Administração pública, inclusive, por dispensa de licitação.

Alcançar níveis de transparência na administração pública é um processo de amadurecimento gradual, dada a tendência de história lenta que caracteriza o contexto brasileiro. Entretanto, conforme indicado por diversos estudos referenciados neste trabalho, já existem instituições estabelecidas e operantes, e os resultados positivos obtidos até o momento oferecem incentivo para reprimir práticas corruptas ocultas, muitas vezes camufladas por indicadores de transparência inicialmente confiáveis.

O que se observa é que, apesar do Brasil ter um arcabouço legal abrangente sobre a transparência, e os estados e municípios terem avançado a esse respeito, o Brasil acabou decaindo nos últimos anos referentes ao Índice de Percepção da Corrupção (IPC), avaliado pela Transparência Internacional, ocupando em 2023 a 104ª posição de 180 países. Uma das causas apontadas é a fragilidade dos sistemas de justiça e independência ameaçada, abrindo espaço para práticas corruptas e abusivas, por outro lado, cresce o espaço para participação social. Houve uma evolução entre os anos de 2012 e 2014 e começou a decair (Transparência Internacional, 2023).

A relevância da transparência pelas entidades, sociedade e órgãos fiscalizadores, relativos aos recursos recebidos oriundos do estado de calamidade pública, os quais dispensam licitação, foi destacada neste estudo. A dispensa de licitação não exclui o controle e fiscalização, o que por muitas vezes, se mostra inexistente ou incompleto.

Os Portais de Transparência dos nove estados analisados se destacaram pela eficácia na divulgação das informações contratuais. Foi observada a necessidade de uma atenção mais cuidadosa por parte dos gestores em algumas áreas específicas, como a divulgação do valor global do contrato, a modalidade da licitação (se foi classificada como dispensa ou inexigibilidade) e a disponibilidade de um dicionário de dados. Este último é essencial para identificar nomes ou definições sobre os dados abertos, permitindo uma compreensão mais abrangente das informações pelos pesquisadores como aqui já mencionado.

Recomenda-se que estudos futuros incluam outros itens de análises, como a avaliação da dificuldade no momento da busca da informação. Isso permitiria outra forma de análise tendo em vista que a transparência abrange muito mais que somente a disponibilização da informação. Este estudo pode ser reaplicado para municípios e outros estados.

Conclui-se, com base nos resultados obtidos que os entes públicos mostraram resultados positivos em relação à transparência tendo em vista sua situação calamitosa, mas ainda podem evoluir de acordo com as exigências legais.

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 de outubro de 2023.

ARRUDA, Carmen Silva Lima. Transparência na administração pública para enfrentamento da Covid-19. Jota, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/transparencia-na-administracao-publica-paraenfrentamento-da-covid-19-24032020>. 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 de março de 2021.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 64.879, de 20 de março de 2020**. Reconhece o estado de calamidade pública, considerando a portaria MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, declara o estado de emergência em saúde pública de importância nacional. 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 de março de 2024.

BRASIL. **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 2020. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

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

BRASIL. 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. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2016**. Disponível em: Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 01 mar. 2024.

BRASIL. **Lei 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, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14035.htm. Acesso em: 24 de março de 2024.

BRASIL. Lei 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. Lei Complementar 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. 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. 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 da outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 5 de março de 2024.

BRASIL. 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 de fevereiro de 2024.

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

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

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 1 de março de 2024.

BRASIL. Lei nº14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 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 de março de 2024.

BRASIL. **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, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20192022/2020/mpv/mpv926.htm#:~:text=MEDIA%20PROVIS%C3%A9RIA%20N%C2%BA%20926%2C%20DE%2020%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202020&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2013.979,import%C3%A2ncia%20internacional%20decorrente%20do%20coronav%C3%ADrus. Acesso em: 14 de março de 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. **Do Eletrônico ao Digital.** Acesso em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital#:~:text=O%20conceito%20de%20Governo%20Eletr%C3%B4nico,a%20necessidade%20da%20presen%C3%A7a%20f%C3%ADsica>>. Acesso em: 20 de set. 2023.

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

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, John W. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto / John W. Creswell ; tradução Luciana de Oliveira da Rocha. - 2. ed. - Porto Alegre: Artmed, 2007. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/696271/mod_resource/content/1/Creswell.pdf. Acessado em: 04 de abril de 2024.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; FERNANDES, Ana Luiza Jacoby. **Lei n. 14.133.** Lei de licitações e contratos administrativos. Belo Horizonte: Fórum, 2021

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

GARDELLI, Roberta Azola. 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.

HEINEM, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

Hollyer, J. R., Rosendorff, B. P., & Vreeland, J. R. (2014). Measuring transparency. *Political analysis*, 22(4), 413-434. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/pan/mpu001>. Acesso em: 30 de março de 2024.

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

LIMA, Melina Pompeu; ABDALLA, Márcio Moutinho; OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. 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, ano 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 de mar. 2024.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *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.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Regime Emergencial de Contratação Pública para o Enfrentamento à Pandemia de COVID-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2020

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/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6113:bras-ilconfirma-primeiro-caso-de-infeccao-pelo-novo-coronavirus&Itemid=812.

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

RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes 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. ISSN 2175-2753. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/3629>. Acesso em: 24 mar. 2024. doi:<http://dx.doi.org/10.22347/2175-2753v14i42.3629>.

REIS, Rossylaine Neris Carvalho dos; ALCANTARA, Kluivert Fonseca; LUCENA, Bruno Rafael Dias. 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, Guilherme; MEDEIROS NETO, Elias Marques 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.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. *Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudo de caso*. São Paulo. Atlas, 2012.

SANTOS, Jaedson Gomes do; MOTA, Flávio Perazzo Barbosa. 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/gestaoesociedade/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 de março de 2024.

TUPONI, Mylena. *Transparência no Combate à Covid-19: uma Análise dos Portais Eletrônicos dos Estados Brasileiros e Distrito Federal*. Repositório Institucional Universidade Federal de Integração Latino-Americana. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/6031>. Acesso em: 23 de março de 2024.

WOLCOTT, H. T. (1994). *Transforming qualitative data: Description, analysis, and interpretation*. Thousand Oaks, CA: Sage.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. WHO. *Reglamento 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., & Jun, X. (2017). Analysis of the Impact of Government Information Disclosure Services Performance Based on Structural Equation Model. *Boletín Técnico*, 55(5), 430-439. 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 de março de 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 de março de 2024.