

O controle da transparência das contratações públicas durante a pandemia

Fernanda de Moura Ribeiro Naves

Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo PPGDP/UFG. Especialista em Direito Processual Civil pela UFG, Direito Público pela Faculdade Fortium e Auditoria em Controle Externo pela Faculdade Fortium. Desde 2010 é Auditora de Controle Externo da área jurídica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás.

Resumo: O presente estudo investiga os riscos provocados pela flexibilização das regras de contratação públicas decorrentes da Lei Federal nº 13.979/2020 e analisa de que maneira a transparência pode auxiliar em suas formas de controle no período da pandemia da Covid-19, dada a excepcionalidade do período atual. Após a análise do direito fundamental de acesso à informação e do princípio da transparência, foram feitas observações acerca do regramento emergencial das contratações públicas e sua transparência, bem como o seu controle. Concluiu-se que a transparência das informações públicas é uma aliada no combate à corrupção, além de ser um instrumento de relevância para o fomento do controle social, uma

vez que não pode o Poder Público imiscuir-se de dar a devida transparência aos atos praticados no período da pandemia, a bem do interesse público.

Palavras-chave: Transparência. Contratações públicas. Crise. Covid-19.

Sumário: Introdução – O direito fundamental de acesso à informação sob a ótica da transparência e a pandemia – Do regramento emergencial de contratações públicas e sua transparência – A pandemia e o controle da transparência nas contratações públicas no Brasil – Considerações finais – Referências

Introdução

O dever de transparência administrativa do Poder Público está ligado aos princípios constitucionais da publicidade e do direito de acesso às informações públicas.¹ O acesso à informação é idealizado como um direito fundamental democrático. Por sua vez, o princípio da transparência consagra a cobrança de que haja não apenas a mera publicidade dos atos da Administração Pública, mas o efetivo acesso à informação.

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

Para a garantia efetiva de um Estado democrático de direito, tornou-se necessária a criação de ferramentas para a garantia ao aludido acesso às informações públicas. Nessa conjuntura, a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011) trouxeram a diretriz de fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública brasileira e a busca pelo desenvolvimento do controle social.

A noção de *accountability* governamental também passa pela necessidade de divulgar informações claras e tempestivas acerca do resultado da atuação da Administração Pública, bem como suas implicações para a sociedade. Para Cruz (*apud* SIU, 2011, p. 83-84), essa divulgação deve abranger informações quantitativas e qualitativas, disponibilizadas de forma acessível a todos os atores sociais, em meios de comunicação eficazes, com destaque para a internet.

¹ A garantia de acesso à informação pública é um dos postulados da Carta de 1789 relativa à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão que garantiu, em seu art. 15, o direito de a sociedade pedir contas de todo agente público.

Assim, a transparência afigura-se como um ponto central para o exercício da *accountability* entre estados e cidadãos.

O Brasil e o mundo se encontram em um excepcional momento de calamidade pública, que demanda a adoção de medidas emergenciais para o enfrentamento/a contenção da pandemia causada pela Covid-19.

Em 30 de janeiro deste ano, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou que o surto do novo coronavírus constituía Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (Espin) (OPAS BRASIL, 2020). Em 20.3.2020, foi publicado, no *Diário Oficial da União*, o Decreto Legislativo nº 6/2020, que reconhece o estado de calamidade pública em razão da pandemia de Covid-19.

O Decreto Federal nº 7.257, de 4.8.2010, caracteriza a situação de emergência pela situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do Poder Público do ente atingido. Por outro lado, a calamidade pública caracteriza-se pela situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que comprometam substancialmente a capacidade de resposta do Poder Público do ente atingido. O reconhecimento da situação de emergência ou o estado de calamidade pública é condição para que a Administração Pública efetue compras e contratações de serviços com o máximo de agilidade, em razão da flexibilização de grande parte das normas legais.

Diante do cenário excepcional ocasionado pela Covid-19, foi publicada uma gama de normas (VADE MECUM COVID-19, 2020) no sentido de auxiliar no combate ao enfrentamento da emergência de saúde pública, bem como definir regras para a situação do estado de calamidade.

Com o intuito de mitigar os impactos do referido surto para a atuação da Administração Pública, foi sancionada a Lei nº 13.979, de 6.2.2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência, prevendo, entre outras, um regime mais flexível de contratações. Referida lei, complementada pelas medidas provisórias nºs 926 e 951, também de 2020, entre outras, estabelecem regras excepcionais para as contratações emergenciais, tanto com dispensa de licitação quanto por pregões abreviados. Estados e municípios seguiram essa linha, regulamentando processos de contratação simplificados em seus âmbitos locais.

De fato, a flexibilização das regras para a realização de contratações públicas afigura-se necessária para possibilitar que as entidades públicas se ocupem, de maneira célere, dos desafios que o atual momento histórico impõe. Todavia, a edição da Lei nº 13.979/2020, bem como de outras normas que tratam a respeito do regime jurídico de emergência sanitária em nosso país, em virtude da pandemia do novo coronavírus, não dispensa o gestor público de cumprir o dever constitucional da transparência.

Assim, o presente artigo, mediante pesquisa bibliográfica, propõe-se a investigar os riscos provocados pela flexibilização das regras de contratação e analisar de que maneira a transparência pode auxiliar em suas formas de controle.

O direito fundamental de acesso à informação sob a ótica da transparência e a pandemia

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu art. 37, o princípio da publicidade como um dos vetores indispensáveis à Administração Pública, garantindo pleno acesso às informações a toda a coletividade.

Ressalvadas as hipóteses de sigilo, ao princípio constitucional da publicidade e à transparência correspondem o dever do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal.

O direito fundamental de acesso à informação se faz imprescindível para a democracia plena. Um bom sistema democrático é aquele que se esforça para ter a confiança do povo nos seus representantes, o que pode ser alcançado pelo instrumento da transparência.

Nesse passo, um Estado que desobedece ao dever de transparência da Administração Pública age contra os pilares da democracia. De acordo com Bernardes (2015, p. 143), para que o dinheiro público seja gasto com diligência e o povo tenha acesso às informações é necessário que se garanta o controle dos atos dos gestores públicos.

O direito de acesso à informação como um direito fundamental, sob a ótica do princípio da transparência, tende a fortalecer a participação popular na gestão pública, com o reconhecimento do homem como ser racional e capaz de atuar como ator principal, e não apenas como um mero coadjuvante nas coisas do Estado (BERNARDES, 2015, p. 144).

Importa destacar que, apesar da existirem diversos estudos acadêmicos quanto ao tema da transparência governamental, a maioria dessa produção científica analisa cenários de normalidade. Santos e Mota (2020, p. 3719) ventilam que ainda pouco se sabe sobre o fenômeno da transparência governamental em panoramas excepcionais, como o da conjuntura atual, ocasionado pela crise sanitária internacional.

Assim, o cenário atual descortina alguns elementos inquietantes e que fazem com que se reflita sobre o comportamento das entidades públicas em relação à transparência nesse período excepcional em que vivemos, pois a transparência dos atos do Poder Público por meio do acesso à informação pública de interesse coletivo representa um direito fundamental.

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

Nesse aspecto, 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 os parâmetros estabelecidos pela *Sunlight Foundation*, a transparência caracteriza-se pela disponibilização de dados íntegros, tão completos quanto possível, de fonte primária pela Administração Pública, de forma a evitar a disseminação de notícias falsas e equivocadas.

Os dados devem ser tão atuais e disponibilizados assim que coletados, priorizando os dados cuja utilidade é sensível ao tempo. A atualização da informação em tempo real maximiza a utilidade da informação. Deve ser facilitado o acesso dos dados, dispensados formulários ou sistemas que requeiram tecnologias avançadas, e disponibilizar uma interface para usuários para descarregar instantaneamente e os meios para fazer chamadas e acesso rápido.

Deve-se estimular a leitura automatizada, evitando-se anotações escritas a mão, mais difíceis de serem processadas. A informação e arquivos devem ser guardados em formatos fáceis de serem processados. Não deve haver discriminação, permitindo o acesso de todos, a qualquer hora.

É importante que a informação disponibilizada *online* permaneça perpetuamente, sem que seja alterada, removida ou modificada sem indicação de sua alteração, ou disponibilizada como uma sequência de

dados, possível de rastrear as atualizações ocorridas no tempo, possibilitando fiscalização posterior. (ARRUDA, 2020)

Portanto, o presente estudo lança luzes em mais um ponto relevante para a discussão do papel da transparência e o comportamento dos entes públicos: aquele que diz respeito à publicidade das contratações públicas no contexto da pandemia. O momento atual, de crise, jamais vivenciado, traz aos entes públicos a incumbência de contratar com celeridade, deixando de lado o formalismo excessivo e tutelando os direitos fundamentais do ser humano, que é o direito à vida e à saúde, sem, contudo, permitir situações ilegais e permeadas de abusos e possíveis conluíus.

Do regramento emergencial de contratações públicas e sua transparência

A Lei nº 13.979, de 6.2.2020,² dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência e prevê, entre outras medidas, um novo e mais flexível regime de contratações públicas. Nesse sentido, nota-se que o §1º, art. 1º, da citada lei aponta para a proteção da coletividade, resguardando-a da pandemia como sua diretriz.

Além de outras medidas, a Lei nº 13.979/2020 (que se insere na competência privativa da União para estabelecer normas gerais sobre licitações e contratos, nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição Federal) criou uma nova hipótese de dispensa de licitação tão somente para o período de combate do vírus, conforme art. 4º a seguir transcrito:

Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.

§1º A dispensa de licitação a que se refere o *caput* deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

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

§3º Excepcionalmente, será possível a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido.

Art. 4º-A A aquisição de bens e a contratação de serviços a que se refere o *caput* do art. 4º não se restringe a equipamentos novos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido.

Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de:

- I - ocorrência de situação de emergência;
- II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;
- III - existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e
- IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

² Alterada pelas medidas provisórias nºs 926/2020, 927/2020, 928/2020 e 951/2020.

Art. 4º-C Para as contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei, não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns.

Art. 4º-D O Gerenciamento de Riscos da contratação somente será exigível durante a gestão do contrato.

Art. 4º-E Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado.

§1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o *caput* conterà:

I - declaração do objeto;

II - fundamentação simplificada da contratação;

III - descrição resumida da solução apresentada;

IV - requisitos da contratação;

V - critérios de medição e pagamento;

VI - estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:

a) Portal de Compras do Governo Federal;

b) pesquisa publicada em mídia especializada;

c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;

d) contratações similares de outros entes públicos; ou

e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; e

VII - adequação orçamentária.

§2º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do *caput*.

§3º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do *caput* não impedem a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos.

§4º Na hipótese de dispensa de licitação de que trata o *caput*, quando se tratar de compra ou contratação por mais de um órgão ou entidade, o sistema de registro de preços, de que trata o inciso II do *caput* do art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderá ser utilizado.

§5º Na hipótese de inexistência de regulamento específico, o ente federativo poderá aplicar o regulamento federal sobre registro de preços.

§6º O órgão ou entidade gerenciador da compra estabelecerá prazo, contado da data de divulgação da intenção de registro de preço, entre dois e quatro dias úteis, para que outros órgãos e entidades manifestem interesse em participar do sistema de registro de preços nos termos do disposto no §4º e no §5º.

Art. 4º-F Na hipótese de haver restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do *caput* do art. 7º da Constituição.

Art. 4º-H Os contratos regidos por esta Lei terão prazo de duração de até seis meses e poderão ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública.

Art. 4º-I Para os contratos decorrentes dos procedimentos previstos nesta Lei, a administração pública poderá prever que os contratados fiquem obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado, em até cinquenta por cento do valor inicial atualizado do contrato.

Conforme esses dispositivos, qualquer ente do Poder Público fica autorizado a dispensar a deflagração do procedimento licitatório quando, exclusivamente em função da emergência de saúde pública, buscar adquirir bens/insumos ou contratar serviços, inclusive de engenharia.

Cabe salientar que a nova hipótese de dispensa de licitação indicada não se confunde com a dispensa prevista no art. 24, inc. IV, da Lei nº 8.666/1993. Aquela deve ser utilizada: a)

tão somente enquanto perdurar o estado de emergência de saúde internacional decorrente do coronavírus, conforme disposição do §1º do art. 4º – limite temporal; e b) especificamente para aquisição de bens, serviços ou insumos relacionados com o enfrentamento da emergência de saúde pública (art. 4º, *caput*) – limite material.

Assim, caso a Administração Pública necessite adquirir respiradores, ventiladores pulmonares, máscaras e demais insumos voltados ao atendimento de pacientes em situações graves, decorrentes da Covid-19, poderá ser realizada a contratação de empresa apta a fornecê-los, por meio do processo de dispensa de licitação (BOAVENTURA, 2020, p. 3).

Ademais, a Lei Federal nº 13.979/20 conferiu à Administração a possibilidade de realizar pesquisa simplificada de preços e, em situações excepcionais, celebrar contratação sem prévia pesquisa de preços e contratar por preços superiores aos estimados, mediante justificativa.

Para tanto, Boaventura (2020, p. 4) observa a necessidade de apresentar justificativa pela opção por esse modelo de contratação no seio do processo administrativo quando da adoção da dispensa de licitação fundamentada na Lei nº 13.979/2020. Devem ser esclarecidos a definição da escolha calcada no enfrentamento do coronavírus e o nexos de causalidade entre o fato ocorrido e a consequência jurídica objetivada nessa contratação. Ainda, a escolha da dispensa de licitação nesses termos deve ser coerente e proporcional ao tempo disponível para o atendimento da demanda.

Destaca-se, portanto, que a dispensa de licitação estabelecida pela Lei nº 13.979/2020 pode ser utilizada em tempos de crise da pandemia, mas deve existir processo administrativo registrado no órgão, devidamente justificado e motivado pelos agentes públicos.

O mesmo se diga em relação à transparência em relação a tais contratações. Todos os dados referentes às contratações relacionadas ao enfrentamento da pandemia precisam estar publicados nos sítios eletrônicos das entidades públicas, com a finalidade de se permitir o controle social sobre os gastos públicos com o objetivo de prevenir desperdícios, conflitos de interesse e outros desvios, bem como o acompanhamento dos esforços de combate à Covid-19, ademais da comparabilidade entre os preços cobrados da Administração Pública em diferentes níveis e localidades.

Relembra-se que, em 23.3.2020, o Presidente Jair Bolsonaro editou uma medida provisória que, na prática, restringia boa parte do direito de acesso à informação, garantido a brasileiros e estrangeiros por lei e pela Constituição, durante o período em que o Brasil estiver no estado de calamidade pública (CRUZ, 2020). O art. 6º-B da Lei nº 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória nº 928/2020, na verdade, não estabelecia situações excepcionais e concretas impeditivas de acesso à informação, pelo contrário, transformava a regra constitucional de publicidade e transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda a sociedade.

Por esse motivo, na sessão de 30.4.2020, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) referendou a decisão liminar em que o Ministro Alexandre de Moraes suspendeu a eficácia da alteração introduzida na Lei de Acesso à Informação pela Medida Provisória nº 928/2020³ para limitar o acesso às informações prestadas por órgãos públicos durante a emergência de saúde pública decretada em razão da pandemia do novo coronavírus. A liminar foi concedida na Ação

³ “Estabelece prioridade para os pedidos de acesso à informação relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública. *Suspende, nas hipóteses estabelecidas, os prazos de resposta a pedidos de acesso à informação nos órgãos ou nas entidades da administração pública cujos servidores estejam sujeitos a regime de quarentena, teletrabalho ou equivalentes.* Prevê que não correrão os prazos processuais em desfavor dos acusados e entes privados processados em processos administrativos enquanto perdurar o estado de calamidade. Suspende o transcurso dos prazos prescricionais para aplicação de sanções administrativas previstas na Lei nº 8.112, de 1990, na Lei nº 9.873, de 1999, na Lei nº 12.846, de 2013, e nas demais normas aplicáveis a empregados públicos. Revoga as disposições acerca da suspensão do contrato de trabalho contidas na Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020” (BRASIL, 2020d) (Grifos nossos).

Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.351, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Para o relator, a MP instituiu restrições genéricas e abusivas, sem qualquer razoabilidade, em ofensa a princípios constitucionais que consagram a publicidade e a transparência nos órgãos públicos, pois desde que a pandemia foi declarada não houve qualquer problema de acesso à informação, uma vez que quase 100% das informações requeridas são prestadas a distância, por meio eletrônico, tendo a Administração Pública encontrado meios para manter a prestação de serviços com total transparência.

Nesse contexto, entende-se que, além de garantir o acesso à informação e o controle pelos órgãos competentes, a transparência relacionada às contratações relacionadas à Covid-19 é um instrumento que permite a reunião de esforços da sociedade na busca de soluções para os problemas enfrentados hoje. O fato de simplificar e tornar mais ágeis os processos de compras e contratações não pode significar abrir mão do mecanismo de transparência e de controles que possam minimizar os riscos de corrupção.

Dessa feita, a utilização de recursos destinados à emergência deve ser informada pelos entes públicos de maneira completa, contínua, verificável e em linguagem de fácil compreensão pelo cidadão, de preferência em espaço destacado na página inicial do *site* do ente.

A pandemia e o controle da transparência nas contratações públicas no Brasil

Como os entes públicos estão contratando com regras excepcionais, a transparência na divulgação desses atos é fundamental para o controle dos gastos públicos, uma vez que a aquisição de bens e serviços passou a ser feita com mais rapidez e menos controle, possibilitando o surgimento de risco de desvios e corrupção.

Desse modo, o controle das contratações emergenciais especiais da Lei nº 13.979/2020 tornou-se imprescindível, bem como o controle social exercido pelos próprios cidadãos.

De acordo com o §2º do art. 74 da Constituição Federal (CF), qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas. Além disso, o art. 37, *caput*, da CF diz que a Administração Pública obedecerá ao princípio da eficiência, e o art. 70, *caput*, estabelece que a fiscalização a ser exercida com o apoio dos Tribunais de Contas abrange a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos praticados. Porém, para que o controle seja feito pela sociedade e pelos órgãos de controle, os entes públicos precisam fornecer os dados relativos às contratações públicas realizadas neste período excepcional.

Ressalta-se que o art. 4º, §2º, da Lei nº 13.979/2020 é expresso em determinar a imediata disponibilização de todas as aquisições ou contratações em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição, além das informações previstas no §3º do art. 8º da Lei nº 12.527/2011, conforme a seguir transcrito:

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

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

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

- II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
- VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008. (BRASIL, 2011) (Grifos nossos)

Entretanto, nota-se que os esforços para o atendimento da transparência das contratações públicas neste período de pandemia têm produzido resultados diversos pelo Brasil. É noticiada, corriqueiramente, a aquisição superfaturada de remédios, respiradores, máscaras e outros EPIs. A pandemia conta com exemplos de suspeitas sobre contratos na área da saúde em muitos estados, como Amazonas, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, Roraima e Pará (VICK, 2020).

Foram criadas duas importantes ações em favor da transparência de dados para o combate à Covid-19 no Brasil, que são: o Índice de Transparência da Covid-19, criado pela Open Knowledge Brasil (OKBR),⁴ e o *Ranking* de Transparência no Combate à Covid-19, iniciativa da Transparência Internacional (TI) no Brasil.⁵

O primeiro índice, lançado em abril de 2020, busca avaliar a qualidade dos dados epidemiológicos e sanitários sobre a pandemia publicados pelos governos das capitais, dos estados e da União em seus portais oficiais e possui três dimensões de dados: conteúdo, granularidade e formato. Quanto ao conteúdo, a OKBR analisa se os entes públicos divulgam informações minuciosas dos pacientes confirmados, como idade, sexo e detalhes da hospitalização, além de dados sobre a infraestrutura de saúde, como ocupação de leitos e testes disponíveis e aplicados. No que diz respeito à granularidade, a entidade analisa se os casos são informados de forma individualizada e anônima e qual é o grau de detalhamento de sua localização (por município, bairro etc.). No que tange ao formato das informações, é mais bem avaliado quem publica painéis analíticos, planilhas em formato editável e séries históricas. Ao verificar o tipo e a qualidade das informações divulgadas, o índice atribui notas de 0 a 100, que representam o grau de transparência com que o governo daquela capital, estado ou União trata as informações relacionadas à Covid-19.

A última avaliação feita pela OKBR produziu o seguinte infográfico.

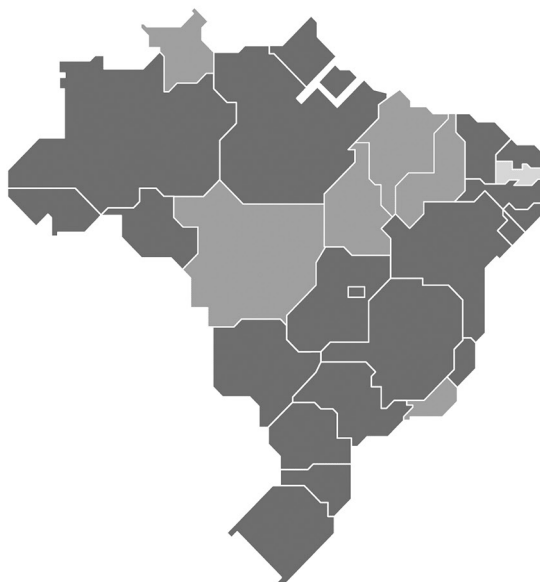
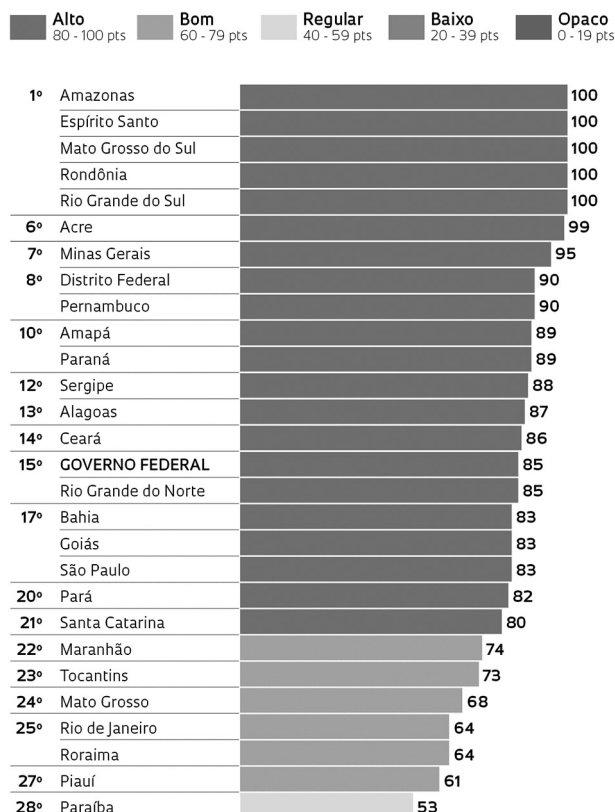
⁴ Disponível em: <https://transparenciacovid19.ok.org.br/>. Acesso em: 15 set. 2020.

⁵ Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/#ranking>. Acesso em: 15 set. 2020.

Figura 1 – Infográfico sobre o índice da OKBR

O índice da OKBR

ONG analisa a qualidade dos dados epidemiológicos e sanitários sobre a pandemia



Fonte: Jokura (2020).

Já a Transparência Internacional iniciou a divulgação, a partir de maio de 2020, e focaliza sua avaliação nas contratações emergenciais de bens e serviços realizadas pela Administração Pública para combater a pandemia. Desde 1º de setembro, a TI passou a adotar critérios mais rigorosos, com o acompanhamento de doações, programas de estímulo econômico e medidas de

proteção social. A última versão do *ranking* de transparência no combate à Covid-19 foi publicada em 1º.9.2020, conforme infográfico a seguir.

Figura 2 – Infográfico sobre o índice da OKBR – Transparência Internacional

O ranking da Transparência Internacional

Entidade avalia a clareza na divulgação dos gastos feitos pelos entes públicos para combater a Covid-19

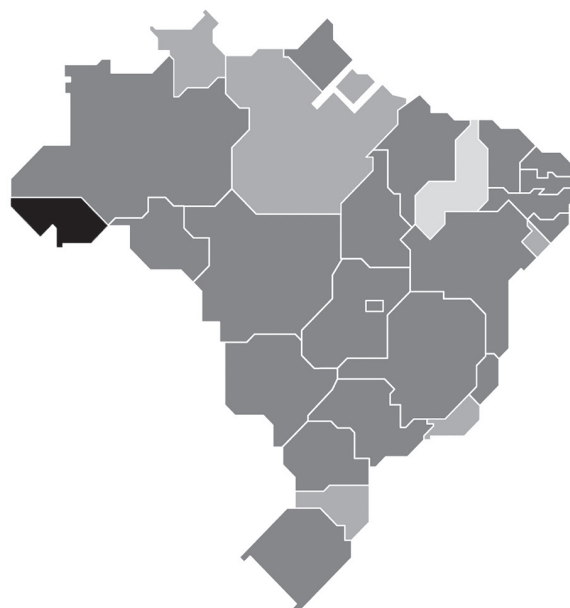
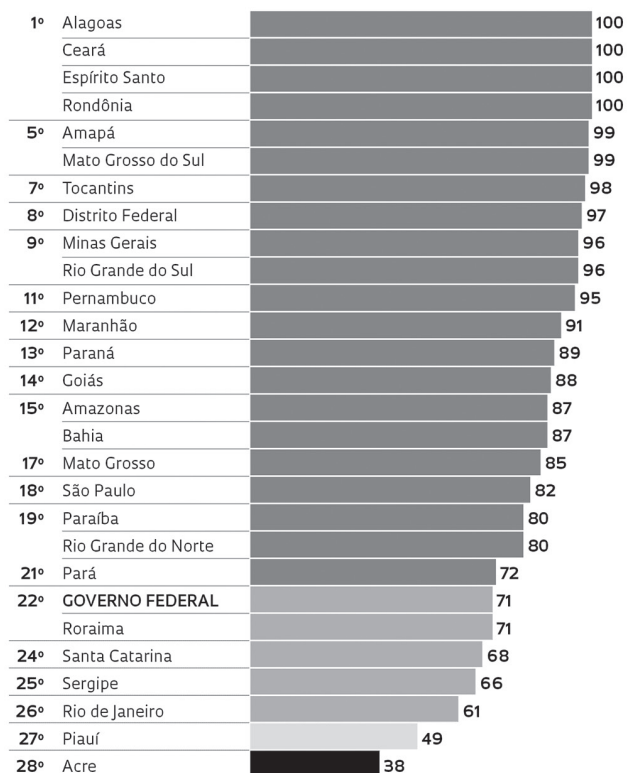
Alto
 80 - 100 pts

Bom
 60 - 79 pts

Regular
 40 - 59 pts

Ruim
 20 - 39 pts

Péssimo
 0 - 19 pts



Fonte: Jokura (2020).

Para ambas entidades, o fator necessário para que os entes públicos possuam dados mais transparentes é, sem dúvidas, a vontade política dos governantes, o que pode ser incentivado com a cobrança e o acompanhamento da sociedade e dos órgãos de controle, a propiciar que tais práticas de transparência permaneçam como um legado social.

Com o intuito de prevenir e combater a corrupção no atual cenário, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a organização não governamental Transparência Internacional – Brasil (TI) lançaram o guia *Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à Covid-19* (TCU; TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – BRASIL, 2020). Tal publicação destina-se a gestores públicos federais, estaduais e municipais, os quais, em razão da pandemia, devem dar cumprimento à Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente da pandemia da Covid-19, com informações a gestores e órgãos de controle para que a União, os estados e os municípios possam conduzir de maneira adequada a administração dos recursos públicos durante a crise.

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

A Controladoria-Geral da União lançou, em 3.7.2020, o Painel Gerencial Contratações relacionadas à Covid-19, que permite acompanhar despesas realizadas pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios para a aquisição de bens, insumos e contratação de serviços relacionados ao enfrentamento da pandemia do coronavírus (CGU, 2020). O órgão esclarece que o painel não objetiva apontar irregularidades ou situações indevidas à primeira vista, mas sim fornecer dados gerenciais e indicar aos gestores um referencial de preços nas aquisições no período da pandemia, visando auxiliar na obtenção da melhor compra e viabilizando, também, o controle social das contratações. Ressalta, ademais, que o levantamento é feito por meio de informações divulgadas desde 15.4.2020 pelos entes na imprensa oficial (*Diário Oficial da União* e dos estados/municípios), bem como nos portais da transparência mantidos por cada ente.

As iniciativas indicadas revelam que a crise ocasionada pela pandemia da Covid-19 é uma oportunidade para melhorar os processos de gestão pública e de publicação de dados relativos às contratações públicas, embasadas nas recomendações dos órgãos de controle e com o acompanhamento do comportamento das despesas realizadas, uma vez que não pode o Poder Público esquivar-se de dar a devida transparência aos atos praticados no período da pandemia.

Considerações finais

A Carta Magna de 1988 prevê expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores indispensáveis à Administração Pública, dando-lhe precedência na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a sociedade, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo.

O presente artigo buscou averiguar os riscos provocados pela flexibilização das regras de contratação públicas e analisar como a transparência pode auxiliar seu controle no período da pandemia da Covid-19, uma vez que ela ganha relevo no contexto atual.

Inicialmente, analisou-se o direito fundamental de acesso à informação sob a ótica da transparência. Após, o estudo considerou o regramento emergencial das contratações públicas e sua transparência, bem como o seu controle. Com isso, notou-se que a transparência das informações públicas é uma aliada no combate à corrupção, além de ser um instrumento de relevância para o fomento do controle social.

Além disso, o momento de crise provocado pela pandemia do coronavírus e a declaração de emergência em saúde pública fez com que se publicasse a Lei Federal nº 13.979/2020, que flexibilizou os mecanismos de compras e contratações de bens e serviços relacionados ao enfrentamento da Covid-19. Assim, as compras de respiradores, máscaras e álcool em gel, entre outros itens, passaram a ser feitas com mais rapidez e menos controle.

O momento atual jamais vivenciado traz aos entes públicos o encargo de contratar de maneira célere, afastando o formalismo excessivo e tutelando os direitos fundamentais do ser humano, que é o direito à vida e à saúde, sem, no entanto, permitir situações ilegais e permeadas de abusos.

Conclui-se que, se por um lado é necessária a mudança de mentalidade para a admissão da aplicação de normas mais flexibilizadoras quanto às contratações públicas, evitando a burocracia e a demora nos certames, por outro não pode o Poder Público imiscuir-se de dar a devida transparência aos atos praticados no período da pandemia, a bem do interesse público.

Nessa conjuntura, a transparência surge como remédio para o combate a possíveis riscos de corrupção e desvios.

Abstract: This study investigates the risks caused by the relaxation of public procurement rules resulting from Federal Law nº 13.979/2020 and to analyze how transparency can assist in its control methods during the Covid-19 pandemic period, given the exceptionality of the current period. After analyzing the fundamental right of access to information and the principle of transparency, observations were made about the emergency regulation of public contracts and their transparency, as well as their control. It was

concluded that the transparency of public information is an ally in the fight against corruption, besides being an instrument of relevance for the promotion of social control, since the public power cannot interfere with giving due transparency to acts practiced during the pandemic period, in the public interest.

Keywords: Transparency. Public procurement. Crisis. Covid-19.

Referências

- 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-para-enfrentamento-da-covid-19-24032020>. Acesso em: 17 set. 2020.
- BERNARDES, Camila Fernandes Santos. *O direito fundamental de acesso à informação: uma análise sob a ótica do princípio da transparência*. 2015. 174 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2015.
- BOAVENTURA, Carmen Iêda Carneiro. *Breves considerações sobre a Lei 13.979/2020 e a pandemia do coronavírus*. 2020. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2020/04/Artigo-Carmen-VersA%CC%83%C2%A3o-final.pdf>. Acesso em: 11 set. 2020.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2020.
- BRASIL. *Decreto Federal nº 7.257, de 4 de agosto de 2010*. Regulamenta a Medida Provisória no 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm. Acesso em: 16 set. 2020.
- BRASIL. *Decreto Legislativo nº 6/2020*. Reconhece, para os 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, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 16 set. 2020.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009*. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 16 set. 2020.
- 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 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 16 set. 2020.
- 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, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 16 set. 2020.
- 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, 2020c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm. Acesso em: 20 set. 2020.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020*. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. Brasília, 2020d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv928.htm. Acesso em: 20 fev. 2020.
- BRASIL. *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. Brasília, 2020e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv951.htm. Acesso em: 20 set. 2020.
- CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Contratações relacionadas ao Covid-19*. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoieTEONzc4NDctMTI0OC00OWVjLTJhMmQtM2U3MTFkY2U2MTU2liwidCI6IjY2NzhkOWZlTA5MjEtNDE3ZC04NDExLTVmMWMxOGRlZmJiYjI5>. Acesso em: 18 set. 2020.
- CRUZ, Isabela. *Asuspensão da Lei de Acesso à Informação em meio à pandemia. Nexo*, 25 mar. 2020. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2020/03/25/A-suspens%C3%A3o-da-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Infoma%C3%A7%C3%A3o-em-meio-%C3%A0-pandemia>. Acesso em: 18 set. 2020.
- JOKURA, Tiago. Transparência de dados é essencial na pandemia. *Boletim Pesquisa Fapesp – Guia do Covid-19*, 17 set. 2020. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/transparencia-de-dados-e-essencial-na-pandemia/>. Acesso em: 18 set. 2020.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- OPAS BRASIL. *OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto do novo coronavírus*. 30 jan. 2020. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6100:

oms-declara-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-em-relacao-a-novo-coronavirus&Itemid=812. Acesso em: 16 set. 2020.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. Índice de transparência da Covid-19. 2020. Disponível em: <https://transparenciacovid19.ok.org.br/>. Acesso em: 13 set. 2020.

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/gestoesociedade/article/view/3288/1473>. Acesso em: 7 set. 2020.

SIU, Marx Chi Kong. Accountability no setor público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 1, n. 122, p. 78-87, set./dez. 2011. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F2C3B46014F3D59CFC10A58>. Acesso em: 16 set. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI 6351*. Relator Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6351.pdf. Acesso em: 20 set. 2020.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (BRASIL). *Recomendações para Transparência de contratações emergenciais em resposta à Covid-19*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-e-transparencia-internacional-lancam-guia-de-recomendacoes-para-contratacoes-emergenciais-em-razao-da-covid-19.htm>. Acesso em: 16 set. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (BRASIL). *Ranking de Transparência no combate à Covid-19*. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>. Acesso em: 20 set. 2020.

VADE MECUM COVID-19. *Leis e portarias*. Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2017/06/Vade-Mecum-Covid-19-Leis-e-Portarias.pdf>. Acesso em: 7 set. 2020.

VICK, Mariana. Qual a transparência federal na pandemia, segundo este estudo. *Nexo*, 3 ago. 2010. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/08/03/Qual-a-transpar%C3%Aancia-federal-na-pandemia-segundo-este-estudo>. Acesso em: 15 set. 2020.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

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