



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE DIREITO (FD)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS (PPGDP)

PAULO WANDERSON MOREIRA MARTINS

Transparência dos gastos públicos em tempos de pandemia:
estudo comparativo entre a metodologia de atuação da CGU e CGDF
durante a vigência do estado de calamidade

GOIÂNIA

2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

☒ Dissertação ☐ Tese ☐ Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

Paulo Wanderson Moreira Martins

3. Título do trabalho

Transparência dos gastos públicos em tempos de pandemia: estudo comparativo entre a metodologia de atuação da CGU e CGDF durante a vigência do estado de calamidade

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento ☒ SIM ☐ NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(a) autor(a) e ao(a) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Wanderson Moreira Martins, Discente**, em 04/09/2023, às 16:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira, Usuário Externo**, em 05/09/2023, às 10:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **4008621** e o código CRC **769C931E**.

Referência: Processo nº 23070.045492/2023-39

SEI nº 4008621

PAULO WANDERSON MOREIRA MARTINS

Transparência dos gastos públicos em tempos de pandemia:
estudo comparativo entre a metodologia de atuação da CGU e CGDF
durante a vigência do estado de calamidade

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito e Políticas Públicas.

Área de concentração: Direito da Administração e das Políticas Públicas

Linha de pesquisa: Regulação, efetividade e controle constitucional das políticas públicas

Orientador: Professor Doutor Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira

GOIÂNIA

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Martins, Paulo Wanderson Moreira

Transparência dos gastos públicos em tempos de pandemia
[manuscrito] : estudo comparativo entre a metodologia de atuação da
CGU e CGDF durante a vigência do estado de calamidade / Paulo
Wanderson Moreira Martins. - 2023.

119 f.

Orientador: Prof. Dr. Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,
Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito e
Políticas Públicas, Goiânia, 2023.

Bibliografia.

Inclui abreviaturas, gráfico, lista de figuras.

1. Gestão Pública. 2. Emergência. 3. Covid-19. 4. Avaliação. 5.
Transparência. I. Vieira, Lucas Bevilacqua Cabianca, orient. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
ATA DE DEFESA DE PRODUTO FINAL

Ata nº **08-2023** da sessão de Defesa de Dissertação (produto final do mestrado) de **Paulo Wanderson Moreira Martins**, que confere o título de Mestre(a) em **Direito e Políticas Públicas**, na área de concentração em **Direito da Administração e das Políticas Públicas**

Aos **quinze dias do mês de agosto de dois mil e vinte e três**, a partir da(s) **dezessete horas**, por meio de videoconferência pública, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada **“Transparência dos gastos públicos em tempos de pandemia: estudo comparativo entre a metodologia de atuação da CGU e CGDF durante a vigência do estado de calamidade”**. Os trabalhos foram instalados pelo Orientador, Professor Doutor **Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira (PPGDP/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor Doutor **Bruno Dantas Nascimento (PPGDP/UERJ)**, membro titular externo; Professor Doutor **Fabrizio Macedo Motta (PPGDP/UFG)**, membro titular interno. Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido o candidato **aprovado** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo Professor Doutor **Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos **quinze dias do mês de agosto de dois mil e vinte e três**.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Fabrizio Macedo Motta, Professor do Magistério Superior**, em 19/08/2023, às 15:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Bevilacqua Cabianca Vieira, Usuário Externo**, em 21/08/2023, às 18:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sílzia Alves Carvalho, Coordenadora de Pós-Graduação**, em 31/08/2023, às 09:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3962403** e o código CRC **A7D31390**.

Referência: Processo nº 23070.045492/2023-39

SEI nº 3962403



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

DESPACHO

Visando concluir a formalização da Ata de defesa (doc. 3962403), e aplicando a prerrogativa (poder-dever) prevista no artigo 2º da Portaria nº 976/2023 da PRPG-UFG (doc. 3557504), a Coordenação do PPGDP-UFG, após confirmação de concordância do membro externo da Banca de Defesa do Trabalho Final do(a) mestrando(a) Paulo Wanderson Moreira Martins, assinou a Ata em substituição a este.

(assinado eletronicamente)

Profa. Dra. Silzia Alves Carvalho

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas



Documento assinado eletronicamente por **Sílzia Alves Carvalho, Coordenadora de Pós-Graduação**, em 31/08/2023, às 09:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4008600** e o código CRC **899DA41D**.

Dedico este estudo a Jessika, Yasmin e Gabriel, cujo amor dá sentido à minha jornada. Espero que este percurso seja como um farol a inspirar o caminho de vocês.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, por me sustentar, me proteger e me guiar em toda esta trajetória.

À minha metade, parceira e esposa Jessika, por muitas vezes ser a única pessoa que realmente acreditou nos meus sonhos e me ajudou a transformá-los em realidade. Agradeço por tudo o que construímos juntos e por ser o esteio da nossa família.

Aos meus filhos, Yasmin e Gabriel, presentes de Deus que eu tenho o privilégio de cuidar e que dão verdadeiro sentido a cada uma das batalhas e desafios que enfrentei.

Aos meus parceiros de vida profissional, que me auxiliaram demais nesta jornada de estudos e pesquisas.

Aos meus amigos da histórica Turma V do PPGDP/UFG, pela ousadia de enfrentarmos esta caminhada em meio a uma pandemia sem precedentes.

Não poderia deixar de agradecer, de forma muito singular, ao meu orientador, paradigma e mestre, Professor Dr. Lucas Bevilacqua, pela amizade, paciência e parceria construídas ao longo de todo este percurso. Gratidão!

RESUMO

O presente trabalho busca abordar a temática da transparência dos gastos públicos durante a pandemia de Covid-19. A pesquisa investiga a relação entre o direito fundamental de acesso à informação e a transparência pública, explorando conceitos, normas e classificações relacionadas ao tema. Além disso, examina as implicações da pandemia no âmbito da legislação de contratações públicas, os desafios e as controvérsias envolvendo a divisão de competências do pacto federativo e a proteção de dados pessoais. A atuação da Controladoria-Geral da União e da Controladoria-Geral do Distrito Federal durante a pandemia também é analisada, assim como as medidas adotadas para promover e avaliar a transparência nesse período. Compõe a pesquisa, ainda, um estudo comparativo entre a atuação da CGU e da CGDF, com ênfase nas práticas de transparência e acesso à informação, por meio de uma análise qualitativa e quantitativa de indicadores. Os resultados obtidos permitem identificar áreas de melhoria e boas práticas, fornecendo implicações e recomendações para aprimorar as políticas de transparência. Esta pesquisa contribui para aprofundar o debate sobre transparência e acesso à informação no contexto pandêmico, além de fornecer subsídios para aprimorar as políticas públicas relacionadas ao tema.

Palavras-chave: gestão pública; emergência; Covid-19; avaliação; transparência.

ABSTRACT

This research aims to address the theme of transparency in public spending during the COVID-19 pandemic. The study investigates the relationship between the fundamental right of access to information and public transparency, exploring concepts, norms, and classifications related to the topic. Additionally, it examines the implications of the pandemic in the field of public procurement legislation, the challenges and controversies surrounding the division of competences in the federative pact, and the protection of personal data. The actions of the Office of the Comptroller General of the Union and the Office of the Comptroller General of the Federal District during the pandemic are also analyzed, as well as the measures taken to promote and evaluate transparency during this period. The research includes a comparative study of the performance of both institutions, with an emphasis on transparency practices and access to information, through qualitative and quantitative analysis of indicators. The obtained results allow identifying areas for improvement and best practices, providing implications and recommendations to enhance transparency policies. This research contributes to the deepening of the debate on transparency and access to information in the context of the pandemic, while offering insights for the improvement of related public policies.

Keywords: public management; emergency; Covid-19; assessment; transparency.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abraji	Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Federal
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
API	<i>Application Programming Interface</i>
CGDF	Controladoria-Geral do Distrito Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CPFs	Cadastros de Pessoa Física
DF	Distrito Federal
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
ECF	Escrituração Contábil Fiscal
Espin	Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional
FCDF	Fundo Constitucional do Distrito Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPC	Índice de Percepção da Corrupção
ITA	Índice de Transparência Ativa
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MC	Medida Cautelar
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
MS	Ministério da Saúde
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
OKBR	<i>Open Knowledge</i> Brasil
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PF	Polícia Federal
RFB	Receita Federal do Brasil

RTI	<i>The Right to Information</i>
SEEC-DF	Secretaria de Economia do Distrito Federal
SEI-GDF	Sistema Eletrônico de Informações do Governo do DF
SIC	Serviços de Informação ao Cidadão
SistCovid	Sistema de Transparência das Contratações Covid-19
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Transparência Internacional
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Símbolo da Lei de Acesso à Informação.....	37
Figura 2 – Dashboard do SistCovid.....	70
Figura 3 – Selo Prioridade “COVID-19”	74
Figura 4 – Portal Covid-19 DF	89
Figura 5 – Portal de Acesso à Informação da CGU.....	90
Figura 6 – Busca de pedidos e respostas.....	90

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Histórico do IPC brasileiro <i>versus</i> média global (2012 a 2021).....	39
Gráfico 2 – Valores transferidos pela União por unidades federativas (em 2020)	66
Gráfico 3 – Histórico do Índice de Transparência do DF	69
Gráfico 4 – Ranking da OKBR (Estados, DF e União)	79
Gráfico 5 – Ranking da Transparência Internacional (estados, DF e União)	81
Gráfico 6 – Volume de pedidos de acesso à Informação (07/02/2020 a 22/04/2022).....	92
Gráfico 7 – Tempo médio de resposta CGU x CGDF (em dias)	94

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....	22
1.1 Relação entre direitos fundamentais e acesso à informação.....	23
<i>1.1.1 Direitos específicos relacionados ao acesso à informação</i>	<i>24</i>
1.2 O conceito de acesso à informação pública	25
<i>1.2.1 Open Government e seu impacto na gestão pública contemporânea.....</i>	<i>27</i>
<i>1.2.2 Política Nacional de Governo Aberto do Brasil.....</i>	<i>28</i>
1.3 Transparência pública e suas classificações.....	30
<i>1.3.1 Relação entre publicidade, transparência e acesso à informação</i>	<i>31</i>
<i>1.3.2 Transparência ativa e passiva</i>	<i>33</i>
1.4 As normas nacionais e distritais sobre transparência e acesso à informação.....	35
1.5 A transparência pública brasileira no cenário internacional.....	37
2 TRANSPARÊNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS DURANTE A PANDEMIA	42
2.1 A competência constitucional para legislar sobre contratações públicas.....	43
2.2 A flexibilização das regras para contratações referentes à Covid-19.....	45
2.3 Desafios e controvérsias sobre a divisão de competências do pacto federativo	47
2.4 Transparência pública em cenários adversos	51
2.5 Relação entre transparência e proteção de dados pessoais.....	53
<i>2.5.1 Compartilhamento de dados – o caso da Medida Provisória n. 954/2020.....</i>	<i>59</i>
2.6 Transparência dos incentivos e benefícios fiscais	60
<i>2.6.1 Transparência ativa dos benefícios e incentivos fiscais – Portaria RFB n. 319/2023... </i>	<i>63</i>
2.7 A atuação da Controladoria-Geral da União durante a pandemia.....	65
2.8 A atuação da Controladoria-Geral do Distrito Federal durante a pandemia	68
2.9 A atuação conjunta entre a CGU e a CGDF.....	71
2.10 As aparentes diferenças de interpretação do conceito de prioridade.....	73
2.11 Medidas para promoção e avaliação da transparência durante a pandemia	75
<i>2.11.1 Open Knowledge Brasil e suas ações durante a pandemia.....</i>	<i>76</i>
<i>2.11.2 Transparência Internacional e suas ações durante a pandemia</i>	<i>80</i>
3 ESTUDO COMPARATIVO ENTRE A ATUAÇÃO DA CGU E DA CGDF	82
3.1 Recorte temporal e os critérios estabelecidos para o estudo comparativo.....	84
3.2 Metodologia e fontes de dados	86

<i>3.2.1 Coleta e análise de dados.....</i>	<i>87</i>
3.3 Análise comparativa das práticas de transparência e acesso à informação.....	88
<i>3.3.1 Abordagens relativas ao processamento de dados e utilização de tecnologias.....</i>	<i>89</i>
3.4 Análise comparativa dos indicadores quantitativos	91
<i>3.4.1 Volume e tempo de resposta dos pedidos de acesso à informação.....</i>	<i>92</i>
<i>3.4.2 Cumprimento de prazos e taxas de acesso negado e concedido</i>	<i>95</i>
3.5 Discussão dos resultados da pesquisa empírica	95
<i>3.5.1 Áreas de melhoria e boas práticas de transparência e acesso à informação</i>	<i>96</i>
<i>3.5.2 Implicações e recomendações para aprimorar as políticas de transparência</i>	<i>97</i>
3.6 Diagnóstico e perspectivas futuras	100
<i>3.6.1 Síntese dos principais achados e contribuições do estudo comparativo</i>	<i>100</i>
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	102
REFERÊNCIAS.....	106

INTRODUÇÃO

Em uma era onde a informação se tornou fundamental,¹ as nossas sociedades contemporâneas têm passado por redefinições substanciais em diversos aspectos de suas estruturas. A globalização e o avanço vertiginoso das tecnologias da informação impulsionaram uma reconfiguração na maneira como nos comunicamos, interagimos e produzimos conhecimento. Essa transformação ressalta a importância do direito à informação para a efetivação do princípio democrático.²

A partir do avanço da tecnologia da informação, é importante salientar que essas transformações não apenas moldaram nossas formas de comunicação e interação, mas também redimensionaram o campo de batalha para a liberdade de expressão e o acesso à informação, o qual ganha contornos ainda mais nítidos e urgentes.

Esse direito, contudo, não deve ser entendido em um sentido puramente individualista ou mercadológico. Pelo contrário, é fundamental que o entendamos como um pilar para o fortalecimento da cidadania e para a consolidação da democracia. Isso porque a informação de qualidade e sua disponibilidade a todos permite um engajamento cívico mais robusto, a fiscalização da ação governamental e a tomada de decisões informadas.

Nesse contexto surge a necessidade de um Estado transparente e aberto não apenas como um facilitador do acesso à informação, mas como um agente que promove a criação de uma cultura de abertura e responsabilidade.

O Tribunal de Contas da União (TCU), ator importante na indução da transparência da administração pública brasileira, trouxe essa diretriz para o centro do seu plano estratégico,³ definindo como um dos seus objetivos institucionais “[i]nduzir a disponibilidade e a confiabilidade de informações na Administração Pública”.⁴

Esse compromisso demonstra a visão do Tribunal sobre a abertura de dados. Nessa linha, nos termos do voto condutor do Acórdão n. 2522/2021 – TCU – Plenário, firmado pelo Ministro Relator Bruno Dantas, o Tribunal define transparência como

[...] um dever republicano de estatura constitucional que alcança todos os órgãos, entidades e agentes públicos ou privados que lidem com recursos

¹ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 4. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000.

² MOTTA, Fabrício. Publicidade e transparência nos 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, p. 287, 2010.

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Plano Estratégico 2019-2025**. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/9E/33/17/17/8EA1F6107AD96FE6F18818A8/Plano_estrategico_TCU_2019-2025.pdf. Acesso em. 25 mar. 2023.

⁴ Ibid.

públicos. O acesso do cidadão às informações e aos mecanismos de monitoramento da atuação de instituições e agentes públicos deve figurar entre as prioridades das ações de controle exercidas pelo Tribunal de Contas da União.⁵

Esses registros sintetizam um bom exemplo de como os órgãos de controle, enquanto guardiões do erário, devem visualizar o desafio de estimular a transparência na administração pública brasileira.

Por outro lado, olhando pelas lentes do administrador público, sabemos que a gestão pública é uma atividade extremamente complexa, repleta de especificidades e responsabilidades.⁶ Assim, promover uma boa e eficiente gestão das finanças públicas impõe, inevitavelmente, um exercício contínuo de acompanhamento, aprimoramento e avaliação de indicadores, com o objetivo de verificar o cumprimento das metas pactuadas e corrigir rumos, caso necessário, tendo como norte, sempre, o interesse público.

Nesse sentido, não se deve esperar que o gestor seja um burocrata “aplicador de carimbos”, mas que seja criativo e eficiente diante das dificuldades, respeitadas, obviamente, todas as limitações estabelecidas pela legislação pátria.

A própria história da administração pública demonstra uma evolução de padrões, desde a administração patrimonialista,⁷ avançando para o seu modelo burocrático⁸ e, em seguida, para o modelo gerencial.⁹ No entanto, embora tenha acontecido um relevante progresso desde o Brasil Colônia, não é possível afirmar que os dois primeiros modelos simplesmente deixaram de existir.

Infelizmente, ainda existem administradores que resistem em concordar com essa evolução, não estabelecendo uma necessária divisão entre o patrimônio público e o seu patrimônio particular. Esse tipo de postura é o que, muitas vezes, deságua em casos nos quais maus gestores se apropriam do dinheiro do contribuinte, confiando, quase sempre, na impunidade.

⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n. 2.522/2021**. Auditoria integrada para avaliar a segurança, confiabilidade e auditabilidade da sistemática de votação eletrônica, sob responsabilidade do Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão Telepresencial de 20/10/2021a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/>. Acesso em: 14 jul. 2023.

⁶ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Benacorsi de. Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 21-38.

⁷ RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e estratégia do desenvolvimento**: elementos de uma sociologia especial da administração. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966. p. 287.

⁸ SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 351, 2009.

⁹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 152, 2017.

A despeito desses desafios, tem sido cada vez mais evidente a necessidade de evolução dos modelos de gestão pública para abarcar práticas mais transparentes e éticas. A chamada administração pública gerencial emergiu como um esforço inicial nessa direção. Esse modelo representa uma tentativa de superar as deficiências e os vícios dos anteriores, mas, apesar de seus avanços, ainda carece de um compromisso mais robusto com a transparência e o estabelecimento de políticas efetivas de *accountability*.¹⁰

Essa lacuna fica particularmente evidente quando confrontada com práticas de gestão que parecem ressoar os tempos em que o público e o privado eram indistintos. É aqui que a abordagem de governo aberto surge como um contraponto crucial, colocando a transparência, a participação e a colaboração no foco das práticas de gestão pública.

Essa perspectiva representa uma mudança paradigmática na gestão pública, deslocando o foco do “governo como serviço” para o “governo como plataforma”. No centro desse novo paradigma está o compromisso com a transparência, entendida não apenas como uma obrigação legal, mas como um instrumento de fortalecimento da democracia e da *accountability*.

A adoção deste modelo também ocasiona, contudo, adversidades significativas. A resistência à mudança, a falta de recursos tecnológicos adequados e a própria cultura organizacional ultrapassada são alguns dos obstáculos a serem superados. Além disso, é preciso garantir que o acesso à informação seja efetivamente assegurado a todos, evitando que a brecha digital exclua certos segmentos da população.

Nessa linha, é necessário ter em mente que o princípio republicano implica responsabilidade e esta, por sua vez, demanda controle a exigir transparência.¹¹ É daí que surge a obrigação de todo e qualquer gestor público prestar contas dos recursos públicos sob sua responsabilidade, observando as prescrições constitucionais e legais para isso.

Destarte, é digno de nota que o debate sobre a transparência do Estado surge justamente a partir de uma discussão sobre a melhoria da gestão pública, transformando-se, ao longo do tempo, em um dos melhores remédios para se combater a corrupção, em linha com a conhecida máxima atribuída ao ex-Juiz da Suprema Corte Americana Louis Brandeis de que “a luz do Sol é o melhor detergente”.

Assim, a transparência revela-se como um instrumento fundamental para a promoção e para o exercício da democracia e, por conseguinte, para a equidade e eficácia das políticas

¹⁰ NUNES, Antônio Carlos Ozório. Corrupção: o combate através da prevenção. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (coord.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 16.

¹¹ BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional**. São Paulo. Editora Quartier Latin, 2013. p. 172.

públicas. Se informação é poder, o Estado precisa assegurar o acesso às informações de interesse geral ou coletivo, possibilitando o exercício do controle social e estimulando a participação cidadã.

A Constituição Federal de 1988¹² buscou garantir o cumprimento desse direito fundamental de acesso à informação, bem como conferiu tratamento privilegiado ao princípio da publicidade,¹³ alçando-o como um dos princípios que devem ser obrigatoriamente observados por toda a administração pública, de qualquer poder ou esfera.

Essa constitucionalização de princípios e regras tocantes à Administração Pública, como decorrência lógica do triunfo do constitucionalismo, somada à necessária importância do princípio democrático, permite que se imagine a publicidade como um dos meios de legitimação da Administração, pressuposto necessário à efetivação da participação popular.¹⁴

Considerando a existência de diversas linhas de pensamento que buscam explicitar esses princípios, bem como suas semelhanças e diferenças, adotamos, como premissa a nortear o presente estudo, a compreensão de que as ideias de publicidade e transparência parecem ser complementares.¹⁵

Sob o enfoque internacional, o direito de acesso às informações públicas também é reconhecido por diversas nações, em inúmeros diplomas, sendo um dos mais antigos a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948.¹⁶

Destarte, é certo que o acesso à informação tem evoluído ao longo das últimas décadas, passando de uma concepção passiva para uma concepção ativa. Enquanto a concepção passiva concebe o direito de acesso à informação como uma prerrogativa dos cidadãos de solicitar informações ao Estado, a concepção ativa vai além e exige que o Estado tome medidas proativas para tornar as informações públicas acessíveis a todos.

Nessa ótica, o direito de acesso à informação não se limita a um direito individual, mas se transforma em um mecanismo de controle social e responsabilização do Estado. Assim, a transparência pública aflora como um elemento fundamental para a garantia desse direito,

¹² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

¹³ MOTTA, Fabrício. Publicidade e transparência nos 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 1, p. 273, set. 2010.

¹⁴ Ibidem, p. 272.

¹⁵ Ibidem, p. 277.

¹⁶ “Art. 19. Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e idéias por qualquer meio de expressão.” (ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2022).

estabelecendo um canal de comunicação entre o Estado e a sociedade e promovendo uma administração pública mais aberta e responsiva.

Para além do marco legal e dos princípios consagrados na Constituição Federal, a efetivação desse direito requer uma mudança de mentalidade por parte dos gestores públicos, uma cultura de transparência e uma infraestrutura tecnológica adequada. O advento do conceito de *Open Government* tem sido um importante catalisador nesse processo, proporcionando uma plataforma para a inovação, a colaboração e a participação cidadã, com o objetivo de transformar a gestão pública em um ambiente mais participativo, transparente e responsável.

No entanto, a despeito dos avanços legais e das inovações tecnológicas, persistem desafios significativos para a efetivação do direito de acesso à informação no Brasil. A ausência de uma cultura de transparência, a resistência à mudança, as lacunas legais, a falta de recursos e as brechas digitais são alguns dos obstáculos que precisam ser superados.

Não obstante a existência dessas barreiras, que, em tempos de normalidade, já representam enormes desafios, sabe-se que um cenário de emergência sempre implica exceção.¹⁷ Assim, uma situação que ocorre de forma súbita e imprevista, como a provocada por uma pandemia, demanda uma solução imediata e, não raras vezes, inovadora.

Nesse contexto, o regime de calamidade e de emergência de saúde pública instaurado pela Covid-19 impôs aos gestores públicos um verdadeiro choque de realidade, obrigando-os a promoverem uma rápida adequação da legislação interna, a fim de atender a urgência da situação, sem abrir mão desse pilar democrático fundamental que é a correta prestação de contas e a transparência dos gastos públicos.

Além dos gastos públicos diretos, buscamos lançar luz, também, sobre os incentivos e benefícios fiscais dos quais decorram renúncias de receitas, elementos aparentemente ocultos, mas que integram o espectro dos gastos públicos,¹⁸ assumindo relevância especial durante períodos de crise.

Esses incentivos representam uma alocação de recursos públicos e, conseqüentemente, devem seguir os mesmos princípios de eficiência e responsabilidade que pautam a gestão desses

¹⁷ SCAFF, Fernando Facury; GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. Impactos da Covid na Lei de Responsabilidade Fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury; SILVA, Maria Stela Campos da; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo (org.). **A trajetória de 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: D'Plácido. 2020. p. 131.

¹⁸ BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional**. São Paulo. Editora Quartier Latin, 2013. p. 161 e ss.

recursos. Além disso, a transparência fiscal é o conceito-chave para permitir que essas decisões sejam controladas pelo povo.¹⁹

Destarte, mesmo diante do reconhecimento crescente da importância da transparência e do acesso à informação, desafios significativos não deixam de surgir. Em tempos de crise, a tentação de restringir o acesso à informação e limitar a transparência em nome da “eficiência” pode ser grande. No entanto, é justamente nesses momentos que a transparência e o acesso à informação se tornam ainda mais cruciais.

Para verificar o cumprimento dessas diretrizes, os órgãos de controle assumiram um papel de fundamental relevância, pois a eles incumbe a fiscalização da regular aplicação dos recursos públicos, nas suas respectivas esferas de competência, bem como o estímulo e o acompanhamento da transparência dos atos governamentais.

Consagrado constitucionalmente desde a primeira Constituição Brasileira, em 1891, o pacto federativo também foi colocado em evidência, na medida em que o contexto exigiu planejamento e ação coordenada de cada um dos entes federados, partindo da premissa de que a preservação do equilíbrio democrático requer a observância rigorosa da distribuição de competências.²⁰

Nesse sentido, o mandamento constitucional impõe uma ação organizada entre União, estados-membros, Distrito Federal (DF) e municípios, a fim de construir soluções de maneira conjunta, garantindo-se a efetividade das políticas públicas imprescindíveis para a superação de momentos delicados.

Se, por um lado, o contexto geral do federalismo brasileiro gera desafios, por outro, a especificidade regional também se faz presente, aumentando, ainda mais, a complexidade do planejamento das políticas públicas de enfrentamento à doença.

É o caso da realidade do Distrito Federal e sua formatação *sui generis* perante a República. A forma híbrida do referido ente federado, ao mesclar competências estaduais e municipais em uma única figura, demanda uma atuação especial entre os órgãos que o integram, de maneira a promover a racionalização das ações.

No presente trabalho, portanto, emerge a problemática de apresentar um diagnóstico descritivo sobre a atuação da Controladoria-Geral da União (CGU) e da Controladoria-Geral

¹⁹ FONSECA, Rafael Campos Soares da; FONSECA, Gabriel Campos Soares da. A legitimidade política da execução fiscal na Justiça Federal brasileira. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, Recife, v. 89, n. 1, p. 44, 2017.

²⁰ MORAES, Alexandre de. Federação brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 251, p. 11-27, maio 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7526>. Acesso em: 8 mar. 2023.

do Distrito Federal (CGDF) na área de transparência, durante a vigência do estado de calamidade provocado pela pandemia de Covid-19.

Esses órgãos foram escolhidos pelos seguintes motivos: a CGDF, em virtude do vínculo profissional existente entre a Instituição e este pesquisador, durante o período considerado; a CGU, pelo seu papel central na promoção da transparência e do acesso à informação no âmbito federal, bem como pela experiência prática do pesquisador, que atua profissionalmente em contato permanente com o referido Órgão.

Destarte, o objetivo primordial da pesquisa desdobra-se nas seguintes perguntas, que deverão ser respondidas ao longo do seu desenvolvimento:

1. As disposições estabelecidas na legislação federal e distrital, bem como nos atos administrativos emitidos pela CGU e pela CGDF, proporcionaram a transparência necessária na gestão dos gastos públicos durante a pandemia?
2. Em relação às posturas adotadas pela CGU e pela CGDF, existiram mecanismos que assegurassem a aderência às orientações emitidas pelas instituições para a administração pública no que se refere à transparência dos gastos?

As hipóteses a serem testadas são: a) tanto a CGU quanto a CGDF possuem, em conformidade com as práticas já estabelecidas, instrumentos que possibilitam a transparência dos gastos públicos; b) as ferramentas existentes não garantem que as orientações sobre transparência sejam devidamente cumpridas.

Para tanto, a pesquisa desenvolveu-se em três partes, utilizando o método hipotético-dedutivo. A primeira parte engloba a revisão bibliográfica do arcabouço acadêmico e doutrinário, com o intuito de contribuir para o debate sobre a transparência dos gastos públicos e sua importância para a atuação eficiente e responsável do Estado. Do mesmo modo, buscamos entender a conformidade das práticas dos órgãos de controle com as obrigações legais e regulatórias existentes.

Na segunda parte, o foco reside na execução de um estudo observacional abrangente, cujo principal objeto de análise é a transparência dos gastos públicos durante a pandemia. A metodologia adotada envolve uma avaliação sistemática do exercício das competências constitucionais relacionadas, as práticas institucionais em relação às contratações públicas e as técnicas de transparência adotadas pela CGU e pela CGDF. Além disso, a pesquisa explora a complexidade da proteção de dados pessoais no contexto de transparência pública.

O objetivo específico é discernir práticas mais eficazes na gestão de transparência, tomando como referência a experiência de entidades importantes como a *Open Knowledge Brasil* (OKBR) e a Transparência Internacional.

A terceira parte avança por meio de uma análise empírica qualitativa e quantitativa, comparando as práticas institucionais de transparência adotadas pelas duas controladorias. Usando uma abordagem de estudo de caso descritivo,²¹ a pesquisa fundamenta-se primordialmente em documentos e informações produzidas por essas instituições.

A análise se concentra em aspectos-chave, como os métodos de processamento de dados, o uso de tecnologia e indicadores quantitativos como volume e tempo de resposta às solicitações de acesso à informação. Os resultados deste estudo orientarão recomendações para o aprimoramento das políticas de transparência, com uma síntese dos principais achados e contribuições.

Assim, esta dissertação se divide em três capítulos. No primeiro capítulo, a meta é apresentar, sinteticamente, os conceitos fundamentais relativos ao direito de acesso à informação, destacando a relação com outros direitos fundamentais. Esta seção também irá explorar as normas nacionais e distritais sobre transparência e acesso à informação, bem como a posição do Brasil no cenário internacional.

O segundo capítulo enfoca a transparência dos gastos públicos durante a pandemia da Covid-19, analisando a competência constitucional para legislar sobre contratações públicas, a flexibilização das regras de contratações, a divisão de competências do pacto federativo, a relação entre transparência e proteção de dados pessoais, entre outros temas. Além disso, se explica sobre a atuação dos órgãos de controle estudados durante a pandemia.

O terceiro capítulo traz uma abordagem empírica, com um estudo comparativo entre a atuação da CGU e da CGDF, com um recorte temporal e os critérios para o estudo comparativo; a metodologia e as fontes de dados; a coleta; e a análise comparativa das práticas de transparência e acesso à informação. A discussão dos resultados da pesquisa empírica, do diagnóstico e as perspectivas futuras também são tratadas nesta seção.

Por meio deste trabalho, esperamos contribuir para a compreensão da atuação dos órgãos de controle na promoção da transparência e do acesso à informação, em particular no contexto de crise. Com os resultados obtidos, objetivamos, ainda, fornecer recomendações práticas para o aprimoramento dessas políticas, visando não apenas o cumprimento dos

²¹ YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução de Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. p. 8.

requisitos legais e regulatórios, mas também a promoção da confiança pública e o fortalecimento da democracia.

Entende-se que os resultados deste trabalho são importantes sob três perspectivas: (i) institucional, já que podem contribuir para a melhoria da gestão dessas informações no âmbito da União, do Distrito Federal e dos demais entes federados e seus respectivos órgãos de controle; (ii) cientificamente, pois existem poucas pesquisas relacionadas ao impacto da pandemia na transparência pública; (iii) e, sob o ponto de vista social, uma vez que auxilia no aprimoramento da gestão da informação, contribuindo para o fortalecimento da participação cidadã e para a consolidação da gestão democrática.

Embora reconhecendo as limitações inerentes a qualquer empreendimento de pesquisa, esperamos que este estudo colabore para o avanço do debate acadêmico sobre a transparência pública e o acesso à informação. Assim, a nossa principal motivação é fornecer elementos que possam ajudar a construir uma cultura de transparência, participação e controle social mais sólida no Brasil.

1 O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A Carta Magna estabelece os direitos fundamentais como direitos inerentes a todos os cidadãos, garantindo a dignidade, a igualdade e a liberdade. Nesse ambiente, o acesso à informação emerge como uma conquista do nosso sistema democrático e republicano de governo, garantido pela Constituição de 1988, e apresenta-se como um componente essencial para fortalecer a participação cidadã, promover a *accountability* e assegurar a legitimidade das ações governamentais.²²

O direito de acesso à informação está previsto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, segundo qual “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Além disso, o art. 37 da Constituição estabelece o princípio da publicidade como um dos princípios fundamentais da administração pública.²³

Nesse sentido, esse direito, erigido à condição de cláusula pétrea pela Constituição de 1988, desempenha um papel fundamental para a concretização do princípio democrático na Administração Pública.²⁴ Ou seja, para a própria manutenção de uma ordem democrática, além do sistema de separação dos poderes, com seus freios e contrapesos, é necessário garantir a possibilidade de fiscalização de todas essas estruturas pelo povo, que é de onde emana toda a força do Estado.

Logo, o conhecimento dos atos, fatos e omissões praticadas no ambiente estatal é importante para o pleno exercício desse direito fundamental individual e coletivo, haja vista que só assim se torna possível avaliar a presença do interesse público e o respeito à legislação.

A cidadania, enquanto alicerce básico da República Federativa do Brasil, insculpido logo no artigo 1º do Texto Constitucional, direciona à visão de que o acesso à informação pública é um direito intrínseco à qualidade de cidadão brasileiro, pois sem informação não se pode falar em cidadania plena.²⁵

²² HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 14.

²³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

²⁴ MOTTA, Fabrício. Publicidade e transparência nos 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 1, p. 287, set. 2010.

²⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 889.

No entanto, apesar de o acesso à informação ser qualificado como um direito fundamental, passaram-se mais de 22 (vinte e dois) anos até que houvesse uma regulamentação que disciplinasse minimamente o seu exercício, o que se deu por meio da edição da Lei de Acesso à Informação (LAI).²⁶

Até a criação desse Diploma, existiam apenas legislações e decretos que regulavam de maneira pormenorizada o exercício do sigilo às informações (ou seja, a exceção), sendo que, muitas vezes, só restava aos cidadãos pedir socorro ao Poder Judiciário, por meio dos remédios constitucionais, quais sejam, o *habeas data* e o mandado de segurança.

1.1 Relação entre direitos fundamentais e acesso à informação

A relação entre direitos fundamentais e acesso à informação na Constituição Federal pode ser analisada a partir de duas perspectivas principais: os princípios constitucionais que fundamentam o acesso à informação e os direitos específicos relacionados ao acesso à informação.

A Constituição estabelece diversos princípios que fundamentam o direito ao acesso à informação. Entre eles, destacam-se:

- a) Princípio da publicidade: de acordo com o artigo 37 da Constituição, a administração pública deve obedecer ao princípio da publicidade, que implica na divulgação e transparência das ações e decisões governamentais. Esse princípio é essencial para garantir a transparência e o controle social do poder público, pois sem publicidade não é possível se falar em informação verdadeira;²⁷
- b) Princípio da moralidade: o mesmo artigo menciona, ainda, o princípio da moralidade, a exigir que os agentes públicos atuem de acordo com princípios éticos e morais. A transparência e o acesso à informação são aspectos fundamentais para garantir a moralidade na administração pública,²⁸ uma vez que possibilitam o controle e a fiscalização das ações governamentais pelos cidadãos e instituições.

²⁶ BRASIL. **Lei n. 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. Brasília: Presidência da República, [2011]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

²⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* (coords). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 889.

²⁸ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 48.

- c) Princípio da eficiência: incluído expressamente no texto constitucional pela Emenda Constitucional n. 19/1998,²⁹ esse princípio resulta na busca por uma melhor utilização dos recursos públicos e na promoção do bem-estar social. O acesso à informação, por sua vez, é um instrumento importante para avaliar e melhorar a eficiência das políticas públicas e programas governamentais, além de garantir a participação informada dos cidadãos na tomada de decisões.

1.1.1 Direitos específicos relacionados ao acesso à informação

Além dos princípios constitucionais, a Carta Constitucional também estabelece direitos específicos relacionados ao acesso à informação, tais como:

- a) Direito à informação: o artigo 5º, inciso XXXIII, garante a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Esse direito abrange tanto informações de caráter individual quanto informações de interesse público. Pode ser considerado como um direito de defesa, de forma que seu titular não seja impedido de disseminar ou emitir suas ideias;³⁰
- b) Liberdade de expressão e de imprensa: o artigo 5º, incisos IV, IX e XIV,³¹ garantem a liberdade de expressão, de opinião e de informação, bem como a liberdade de imprensa. Esses direitos são essenciais para a livre circulação de ideias e informações

²⁹ BRASIL. **Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1998a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

³⁰ VILLANUEVA, Ernesto. **Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica**. Estudio introductorio y compilación, México: Unam, 2003. p. 30.

³¹ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

[...]

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

[...]

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; [...]" (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 jan. 2022)

e para o pluralismo de opiniões, elementos fundamentais para o funcionamento de uma sociedade democrática;

- c) Direito à participação: a Constituição também garante o direito à participação dos cidadãos na gestão pública, por meio de mecanismos de democracia participativa,³² como audiências públicas, consultas populares e iniciativas legislativas populares. O acesso à informação é um requisito fundamental para a efetivação desse direito, pois permite aos cidadãos conhecer e avaliar as políticas públicas e os programas governamentais, ademais de participar ativamente de sua elaboração e implementação.

Dessa forma, a relação entre direitos fundamentais e acesso à informação, na Constituição de 1988, evidencia a importância deste para o exercício da cidadania e o fortalecimento da democracia. A partir dos princípios constitucionais fundamentais e dos direitos específicos relacionados ao acesso à informação, é possível compreender a relevância desse direito para a transparência e o controle social das atividades governamentais, bem como para a participação ativa dos cidadãos na vida política e social do País.

1.2 O conceito de acesso à informação pública

O direito de acesso à informação pública é inerente à existência do Estado, enquanto criação cultural de um conjunto de indivíduos. Por conta disso, não integra a base de qualquer tipo de Estado, obviamente, mas apenas a dos Estados tido como democráticos.

Justamente pelo seu aspecto público, é um direito no qual o Estado figura como um sujeito de obrigações, sendo os cidadãos os sujeitos ativos, considerando que o objetivo final é o exercício da cidadania, assim resguardada pela democracia.

Digno de nota é que esse é um direito que não abrange todas as informações acauteladas pelo Estado, já que existe uma separação grande entre o interesse do público e o interesse público. Enquanto o primeiro diz respeito a algo de natureza essencialmente privada, que pode, em alguns casos, ter caráter público, o interesse público é toda informação que consubstancia, em sua natureza, o aspecto especialmente público, configurando o núcleo tutelado pela Constituição.

³² CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2012.

O direito de acesso à informação também é protegido pelas normas de direitos humanos, haja vista que toda pessoa submetida a uma estrutura do Estado tem o direito de obter informações que embasem o seu convencimento livre, bem como sirvam para a prevenção e o controle da corrupção no ambiente estatal.

Um passo importante para esse reconhecimento foi a previsão, no âmbito do Programa Nacional de Direitos Humanos,³³ de que o acesso à informação é requisito básico para o pleno exercício da cidadania.³⁴ Sem uma atuação de qualidade na obtenção, na gestão e no gasto dos recursos, as ações governamentais de tutela de direitos humanos perdem eficiência e eficácia.³⁵

A Declaração Universal dos Direitos Humanos³⁶ também entoa que todo ser humano tem direito à liberdade de expressão e de opinião, aí incluída a liberdade de procurar, receber e transmitir informações.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção,³⁷ em seus artigos 10 e 13, a seu turno direciona que cada Nação deve tomar medidas para aumentar a transparência na administração pública, com procedimentos que permitam à sociedade obter informações sobre a organização, o funcionamento e os processos decisórios.

Como visto, o direito de acesso à informação está umbilicalmente ligado ao exercício da liberdade de expressão. Destarte, a partir do seu livre convencimento, fortalecido pela análise das informações auferidas, o indivíduo tem melhores condições de exercer a sua cidadania e externar suas opiniões.

A execução desse direito pela sociedade, por outro lado, legitima o exercício regular do poder pelos governantes, já que busca impedir a asfixia do interesse público pelo interesse pessoal, atacando na raiz a gênese da corrupção.

Nesse sentido, o acesso à informação consolida-se como um direito de natureza pública, inalienável e indisponível, de caráter coletivo ou individual, conectado ao princípio constitucional da publicidade.

³³ BRASIL. **Decreto n. 7.037, de 21 de dezembro de 2009**. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2009]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

³⁴ HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 47.

³⁵ BUISSA, Leonardo; BEVILACQUA, Lucas. Atividade financeira do Estado, transferências intergovernamentais e políticas públicas no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFE**, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 48, mar./ago. 2016.

³⁶ ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2022.

³⁷ ONU – Organização das Nações Unidas. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. [S.l.]: ONU, 2003. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 8 ago. 2022.

Muito mais do que representar um fim em si mesmo, o direito de acesso à informação pública caracteriza-se como instrumento para o exercício do controle social e para a efetiva participação da sociedade (democracia participativa), da liberdade de expressão, como vimos, e um efetivo meio para subsidiar o exercício dos direitos sociais igualmente protegidos pela Constituição.³⁸

Essas práticas de acesso às informações públicas forjaram o primeiro conceito do que se entende por *Open Government* (ou Governo Aberto), fundamentado na compreensão de colaborar para a concretização dos ideais democráticos. Entretanto, esse conceito sofreu uma grande e necessária evolução ao longo dos anos, a partir de diversas correntes de pensamento.

1.2.1 Open Government e seu impacto na gestão pública contemporânea

Para coordenar as políticas públicas de maneira profícua, os administradores devem observar os princípios aplicáveis à administração pública, com norte na transparência e na publicidade dos dados públicos, garantindo a participação dos cidadãos, ou seja, gerir a coisa pública na forma de Governo Aberto.

Inicialmente definido como um conceito sinônimo ao de acesso à informação, a ideologia de Governo Aberto evoluiu juntamente com o próprio conceito de democracia, a partir de mudanças construídas ao longo do tempo por diversos normativos, que buscavam colocar o cidadão como o centro de um governo.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos³⁹ (ratificado pelo Brasil), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁴⁰ e inúmeros outros exemplos buscaram garantir ao cidadão brasileiro o direito à informação, à transparência e à responsabilidade fiscal.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi um importante ator para a evolução desse conceito, tendo publicado, em 2003, um dos primeiros registros sobre a temática de governo aberto que foram além da mera garantia de acesso à informação, abrangendo a participação da sociedade no ambiente político.

³⁸ FARIAS, Edilson Pereira de. **Liberdade de expressão e comunicação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

³⁹ BRASIL. **Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília: Presidência da República, [1992]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

⁴⁰ BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2000a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

Diversas correntes buscaram definir as balizas desse termo, algumas restringindo-o ao acesso às informações estatais,⁴¹ outras correlacionando-o com a evolução do governo digital e eletrônico. Outra corrente, mais atual, entende como Governo Aberto um somatório de elementos e valores que envolvem além da transparência e da participação, a colaboração, a tecnologia, a *accountability* e a inovação.

Essa concepção atual sobre Governo Aberto foi sacramentada durante a 66.^a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), a partir do empenho de alguns países, incluindo o Brasil. Assim, nasceu a Parceria para o Governo Aberto (ou *Open Government Partnership* – OGP), com a assinatura da Declaração de Governo Aberto⁴² e com a divulgação dos seus respectivos planos de ação. Até agosto de 2022, setenta e sete nações compunham a parceria OGP.

Essa Declaração ajustou compromissos que deveriam ser implementados pelos países integrantes, relacionados com a ampliação da disponibilidade de informações sobre as atividades estatais, apoio à participação cidadã, implementação de padrões elevados de integridade e o uso de tecnologias atualizadas para a abertura e a prestação de contas.

O Brasil colocou em prática cinco planos de ação nacional desde o início da parceria mundial. Nesses documentos, constam os compromissos e quais as estratégias do País para concretizá-los. Cada Plano⁴³ possui a duração de até dois anos e, anualmente, é publicado um relatório de autoavaliação acerca da sua evolução.

1.2.2 Política Nacional de Governo Aberto do Brasil

Nessa mesma linha, a Política Nacional de Governo Aberto⁴⁴ possui, como norte, a construção de uma gestão pública mais efetiva e transparente, tratando-se de um instrumento

⁴¹ AGUNE, Roberto Meizi; GREGORIO FILHO, Álvaro Santos; BOLLIGER, Sergio Pinto. Governo aberto SP: disponibilização de bases de dados e informações em formato aberto. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2009, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: [s.n.], 2009. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/arquivos/C3_TP_GOVERNO%20ABERTO%20SP%20DISPONIBILIZACAO%20DE%20BASES%20DE%20DADOS.pdf. Acesso em: 8 abr. 2023.

⁴² ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração de Governo Aberto, de 2011**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2022.

⁴³ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **5º Plano de Ação – Governo Aberto**. Brasília: CGU, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/5o-plano-de-acao-brasileiro/5-plano-acao-nacional-30-03-2022.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2023.

⁴⁴ BRASIL. **Decreto n. 10.160, de 9 de dezembro de 2019**. Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10160.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

importante para a condução de iniciativas, ações, projetos, programas e políticas públicas que ampliem a transparência e o acesso à informação, além de buscar o aprimoramento na prestação de serviços públicos e o fortalecimento da integridade.

Essa Política se baseia em uma série de diretrizes. Primeiramente, visa aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais, incluindo dados sobre despesas e o desempenho de ações e programas do governo. Além disso, busca promover a participação social nos processos decisórios e estimular o uso de novas tecnologias que favoreçam a inovação, o fortalecimento da governança pública e o aumento da transparência e da participação social na gestão e na prestação de serviços públicos.

Como já abordado no subcapítulo anterior, a fim de operacionalizar a Política Nacional de Governo Aberto são elaborados planos de ação nacionais que abrangem diversas frentes, entre elas o aumento da transparência, o aprimoramento da governança pública, o acesso às informações públicas, a prevenção e o combate à corrupção, a melhoria da prestação de serviços públicos, a eficiência administrativa e o fortalecimento da integridade pública. Esses planos contemplam prioritariamente a inclusão de iniciativas, ações, projetos, programas e políticas públicas inovadoras.

Para efetivar a implementação da Política, foi instituído o Comitê Interministerial de Governo Aberto. Esse Comitê, sediado na Controladoria-Geral da União, é responsável por propor medidas para o desenvolvimento e a implementação da estratégia de governo aberto, promover a cultura e o conhecimento sobre governo aberto entre os servidores da administração pública federal, bem como orientar a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação dos planos de ação nacionais sobre governo aberto.

O Comitê é composto por representantes de vários órgãos governamentais, incluindo a Controladoria-Geral da União, a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Ministério das Relações Exteriores, entre outros. Esses representantes são designados pelos titulares dos órgãos que representam e o Comitê se reúne ordinariamente a cada dois anos, além de reuniões extraordinárias, conforme necessário.

O Coordenador do Comitê Interministerial de Governo Aberto tem a responsabilidade de elaborar a proposta dos planos de ação nacionais sobre governo aberto e submetê-la à apreciação do Comitê, além de coordenar a implementação e a execução dos planos de ação, monitorar e avaliar periodicamente sua implementação, e zelar pela aplicação de parâmetros, métodos e práticas adotados pelo Comitê.

Destarte, é possível afirmar que a Política Nacional de Governo Aberto, conforme descrita anteriormente, desempenha um papel fundamental na consolidação de uma

administração pública mais transparente, participativa e inovadora. Essa Política, além de se orientar por princípios fundamentais, como o aumento da transparência e a participação social, também incorpora a utilização de novas tecnologias para fomentar a inovação e aprimorar a eficiência administrativa.

O Comitê, por sua vez, desempenha uma função estratégica na implementação e no monitoramento, propondo medidas, promovendo a cultura do governo aberto, identificando ações de pesquisa e desenvolvimento necessárias, além de avaliar os resultados dos planos de ação nacionais.

Composto por representantes de uma variedade de órgãos governamentais, garante uma ampla perspectiva e representação na gestão da Política Nacional de Governo Aberto. Além disso, o papel desempenhado pelo Coordenador do Comitê é crucial para a elaboração, a implementação e o monitoramento dos planos de ação, bem como para garantir que as práticas adotadas sejam aplicadas de maneira eficaz.

O estabelecimento da referida Política e do aludido Comitê é um passo importante para o aprimoramento da gestão pública. No entanto, a efetividade das suas diretrizes deve ser colocada em prova nos próximos anos, quando poderemos avaliar se os objetivos de promover mais transparência e fomentar a participação social foram, de fato, alcançados.

1.3 Transparência pública e suas classificações

Embora seja evidente que a transparência pública seja um elemento importantíssimo para a existência de qualquer governo, o seu conceito nunca foi delineado detalhadamente pela doutrina de políticas públicas.⁴⁵

É certo ser possível construir diversos enfoques em torno da temática, já que a transparência se relaciona com diferentes princípios e valores, como a democracia, a eficiência, o controle social, dentre outros.

Nessa linha, apresentamos a transparência pública como um elemento do que é transparente, límpido, cristalino, visível. Exige, por conseguinte, disponibilidade e entendimento dos atos.⁴⁶

⁴⁵ RODRIGUES, Karina Furtado. Unveiling the concept of transparency: its limits, varieties and the creation of a typology. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, 2020.

⁴⁶ MOTTA, Fabrício. Publicidade e transparência nos 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 1, p. 277, set. 2010.

Dessa forma, pode ser definida com o grau de abertura e acessibilidade das informações públicas, incluindo as ações, as decisões e as políticas do Estado, referindo-se à capacidade do Estado de fornecer informações claras, completas e precisas sobre suas atividades e decisões, permitindo que os cidadãos possam monitorar e avaliar suas ações.

1.3.1 Relação entre publicidade, transparência e acesso à informação

Embora os conceitos de transparência pública, acesso à informação e publicidade sejam relacionados, eles apresentam diferenças no âmbito do Direito, considerando seus múltiplos aspectos e implicações.

A publicidade, marcada por sua característica de direito fundamental do cidadão, integra-se indissociavelmente ao princípio democrático.⁴⁷ Esse direito abrange um aspecto positivo – a obrigação estatal de promover acesso amplo e livre à informação como condição para o conhecimento, a participação e a supervisão da administração. Há, contudo, um aspecto negativo: as ações administrativas não podem ser conduzidas em segredo, salvo raras exceções.

Esse direito fundamental se materializa em quatro facetas:⁴⁸

- a) o direito à compreensão de todos os trâmites e fundamentos relacionados à ação administrativa, bem como seus resultados e repercussões, advindos do direito fundamental à informação;
- b) garantia no processo de formação de decisões administrativas, contrapondo o segredo procedimental, por meio da audição das partes envolvidas e interessadas, por conta do princípio da ampla defesa;
- c) direito subjetivo de acesso aos arquivos e registros públicos, decorrência direta do princípio democrático;
- d) direito de exigir do Estado medidas positivas para permitir a visibilidade, a cognoscibilidade e o controle das ações administrativas.

⁴⁷ MOTTA, Fabrício. Publicidade e transparência são conceitos complementares. **Consultor Jurídico**, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-01/interesse-publico-publicidade-transparencia-sao-conceitos-complementares>. Acesso em: 14 jul. 2022.

⁴⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

O princípio da publicidade pode ser correlacionado com a transparência: não apenas exige quantidade (interpretada como divulgação no maior número de meios disponíveis), mas também qualidade de informação.⁴⁹

As informações devem ser transmitidas com clareza e precisão para fortalecer o controle e a participação democrática na administração. Nessa perspectiva, pode-se também considerar a transparência como a essência material do princípio da publicidade.

Logo, a publicidade é entendida como uma característica do que é público, conhecido, não mantido em segredo. Transparência, por outro lado, é uma propriedade do que é transparente, limpo, claro, visível; é aquilo que permite à luz atravessar e ver claramente o que está por trás. A transparência requer, então, não apenas informações disponíveis, mas também informações compreensíveis.

Os atos administrativos devem ser públicos porque precisam ser levados ao conhecimento dos interessados por meio dos instrumentos legalmente previstos. Ao mesmo tempo, necessitam ser transparentes porque devem possibilitar a compreensão do seu conteúdo e de todos os elementos que compõem a sua estrutura, incluindo motivo e finalidade, para que seja possível efetivar seu controle.

Destarte, entende-se que os princípios da publicidade e transparência se encontram indissociáveis do direito de acesso à informação, amplamente explorado anteriormente, em todas as suas vertentes.

Ao comparar esses conceitos de forma ampla, percebe-se que a publicidade foca na divulgação, enquanto a transparência busca a clareza e a compreensibilidade das informações, e o acesso à informação concentra-se no direito de obtenção das informações.

Todavia, a operacionalização prática desses conceitos deve ser interligada para garantir o pleno exercício da cidadania. É essencial que a informação seja não apenas publicada, mas também clara, compreensível e acessível ao público.

A compreensão e a interação desses três conceitos são vitais para a consolidação de uma sociedade democrática informada e participativa. No entanto, os desafios permanecem na sua implementação. As barreiras linguísticas, técnicas e burocráticas frequentemente dificultam o acesso à informação e à transparência. Esforços contínuos devem ser feitos, portanto, para garantir que a publicidade, a transparência e o acesso à informação sejam mais do que meros

⁴⁹ MOTTA, Fabrício. Publicidade e transparência são conceitos complementares. **Consultor Jurídico**, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-01/interesse-publico-publicidade-transparencia-sao-conceitos-complementares>. Acesso em: 14 jul. 2022.

conceitos teóricos, mas sim princípios práticos efetivamente aplicados na administração pública e na sociedade em geral.

Sabe-se que a transparência tem se consolidado como um valor central na gestão pública e na promoção de democracias mais participativas. Logo, mostra-se igualmente relevante identificar e analisar as formas de classificação da transparência pública, a fim de compreender as distintas abordagens e estratégias que podem ser adotadas.

É fato que existem diversas formas de classificar e categorizar a transparência, dentre as quais evento ou processo, tempo real ou retrospectiva e efetiva ou nominal. Concentrar-nos-emos na divisão bipartite mais comumente utilizada: transparência ativa ou passiva.

1.3.2 Transparência ativa e passiva

A transparência pode ser categorizada quanto à sua iniciativa, dividindo-se em ativa ou passiva.⁵⁰ Destarte, a transparência ativa representa o esforço dos órgãos e das entidades em disponibilizar, de maneira espontânea, a maior quantidade de informações de interesse geral, na maior parte das vezes pela Internet.

Já a transparência passiva representa a disponibilização das informações a partir de uma provocação, por meio de solicitação apresentada junto ao canal estabelecido pela administração pública para essa finalidade.⁵¹

A partir desta definição inicial, podemos considerar que a transparência ativa pode abarcar tanto as informações espontâneas, cuja iniciativa é da administração, ou aquelas motivadas por dispositivos normativos.

Já a transparência passiva estaria mais próxima do direito de petição e do direito do cidadão de solicitar, direta e especificadamente, os documentos e as informações públicas que o Estado detém e que ele quer ter acesso, sem a necessidade de justificar o motivo para tal.

Torna-se, então, digno de nota que a implementação de políticas de transparência ativa e passiva pode demandar a adoção de medidas legislativas, regulamentares, administrativas e tecnológicas que viabilizem a divulgação e o acesso às informações públicas de forma eficiente, tempestiva e acessível.

⁵⁰ FERREIRO, Alejandro. Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción. In: INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE (IACC), 1999, Durban, África do Sul. **Anais [...]**. Duban: [s.n.], 1999. p. 10-15.

⁵¹ SILVA, Walber Alexandre de Oliveira e; BRUNI, Adriano Leal. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 2, p. 415-431, 2019.

Entre as principais ações e instrumentos voltados à promoção da transparência ativa e passiva destacam-se a criação de portais e plataformas eletrônicas de acesso à informação, a instituição de sistemas de gestão e monitoramento da transparência, a capacitação e a sensibilização dos agentes públicos, a promoção da participação e do controle social, e a articulação e cooperação entre os diferentes entes federativos e órgãos públicos.

A análise das políticas de transparência ativa e passiva deve ser realizada à luz dos princípios e valores consagrados na Constituição Federal e na legislação aplicável, bem como das experiências e aprendizados nos âmbitos nacional e internacional, com vistas a identificar as boas práticas e o aprimoramento contínuo dos mecanismos e processos de divulgação e acesso à informação.

Nesse sentido, é fundamental considerar os desafios e as oportunidades relacionadas à implementação das políticas de transparência, tais como a garantia da qualidade e da atualização das informações,⁵² a proteção da privacidade e dos dados pessoais, a promoção da acessibilidade e da inclusão digital, a integração e a interoperabilidade dos sistemas de informação, e a avaliação e monitoramento dos impactos e resultados das ações de transparência.

A efetividade das políticas de transparência ativa e passiva depende, ainda, do engajamento e da mobilização dos cidadãos, das organizações da sociedade civil, dos meios de comunicação e dos demais atores envolvidos no processo de construção e consolidação da democracia e do Estado de Direito.

A transparência ativa e passiva constitui um instrumento fundamental para o fortalecimento da cidadania, da participação social, da *accountability* e da integridade na gestão pública, contribuindo para a promoção do desenvolvimento sustentável, da justiça social e da efetivação dos direitos humanos.

São elementos-chave para garantir a abertura, a responsabilização e a eficiência na administração pública, permitindo que os cidadãos acompanhem e fiscalizem as ações governamentais e participem, de maneira ativa e informada, da tomada de decisões.

A implementação de políticas de transparência ativa e passiva deve ser, portanto, uma prioridade na agenda de reforma e modernização do Estado, bem como um desafio permanente para a consolidação da democracia e do Estado Democrático de Direito no Brasil.

⁵² ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, [s.l.], v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.

1.4 As normas nacionais e distritais sobre transparência e acesso à informação

A promoção da publicidade dos atos administrativos, defendida pela Carta Cidadã, foi um resultado direto do processo de redemocratização, que inseriu na política brasileira os fundamentos que deveriam ser observados por toda a organização administrativa estatal.

Com relação à transparência, desde 1988, vários diplomas, como a Lei de Licitações⁵³ e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF),⁵⁴ buscaram prever expressamente a necessidade de se observar a transparência, mas nenhum desses atos tratava, amplamente, sobre o direito de acesso à informação e sobre o exercício propriamente dito da transparência pela sociedade.

Como dito anteriormente, foi com a promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI)⁵⁵ que se preencheu essa lacuna. Essa Lei determina que os órgãos e as entidades públicas disponibilizem informações de interesse coletivo ou geral por meio de seus sítios eletrônicos, estimulando a transparência ativa. Além disso, estabelece procedimentos para que os cidadãos possam solicitar informações aos órgãos públicos, fomentando a transparência passiva.

Cabe ressaltar que a LAI também prevê a possibilidade de classificar informações como sigilosas, conforme critérios e prazos estabelecidos na legislação. Essa classificação se justifica em casos nos quais a divulgação das informações possa comprometer a segurança da sociedade ou do Estado.

A partir desse Diploma, diversos entes federados buscaram editar suas próprias leis de acesso à informação, boa parte deles tendo repetido as prescrições estabelecidas no paradigma nacional.

O Distrito Federal, por meio da Lei Distrital n. 4.990/2012,⁵⁶ disciplinou o acesso à informação no âmbito local. Uma das únicas diferenças entre o regulamento federal e o distrital

⁵³ BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1993]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

⁵⁴ BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2000a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

⁵⁵ BRASIL. **Lei n. 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. Brasília: Presidência da República, [2011]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

⁵⁶ DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital n. 4.990, de 12 de dezembro de 2012**. Regula o acesso a informações no Distrito Federal previsto no art. 5º, XXXIII, no art. 37, § 3º, II, e no art. 216, § 2º, da Constituição Federal e nos termos do art. 45, da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2012]. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/72983/Lei_4990_12_12_2012.html. Acesso em: 31 jan. 2022.

é a inexistência do recurso de 4ª instância no âmbito distrital, com relação aos pedidos de acesso à informação, que no âmbito federal é julgado por uma “Comissão Mista de Reavaliação de Informações”, conforme § 3º do art. 16 da LAI Federal.

De qualquer sorte, não há dúvidas de que essas legislações configuraram um avanço no fortalecimento do direito ao acesso à informação pela sociedade, haja vista ter se estabelecido todo um arcabouço procedimental a fim de instrumentalizar o cidadão que deseja obter determinada informação pública.

A transparência ativa encontra previsão no art. 8º do aludido normativo federal, o qual prevê o dever do aparato público de divulgar informações de interesse geral ou coletivo independentemente de requerimentos.

A legislação traz um rol mínimo (não taxativo) de informações que devem ser fornecidas de forma ativa, tendo a referida previsão também disciplinado sobre a necessidade de divulgação dessas informações na rede mundial de computadores (Internet).

Além disso, a legislação também trouxe a previsão da criação dos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC) nos órgãos e nas entidades, sendo a unidade responsável por orientar, atender e protocolizar manifestações de acesso à informação, estruturando o procedimento que garante a transparência passiva.⁵⁷

O capítulo III da referida Lei Federal normatiza a transparência passiva em detalhes, estabelecendo o rito, o procedimento, os prazos e os recursos referentes às solicitações de acesso à informação, com as condições necessárias para o aceite do respectivo registro.

O Decreto Federal n. 7.724/2012⁵⁸ buscou regulamentar a Lei de Acesso à Informação Federal, detalhando, esclarecendo e viabilizando a operacionalização do referido normativo legal. Ademais, estabeleceu a necessidade de criação de área específica nos sítios dos órgãos e das entidades, com a implantação de um padrão visual específico estabelecido pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

O símbolo foi amplamente recepcionado por quase todos os órgãos e entes nacionais e subnacionais, com o objetivo de constituir uma verdadeira identidade nacional da Lei de Acesso à Informação.

⁵⁷ CUNHA FILHO, Márcio Camargo; XAVIER, Vitor César Silva. **Lei de Acesso à Informação: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

⁵⁸ BRASIL. **Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília: Presidência da República, [2012]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

Figura 1 – Símbolo da Lei de Acesso à Informação



Fonte: Distrito Federal.⁵⁹

No próximo tópico, explicitamos a respeito da transparência pública brasileira no cenário internacional.

1.5 A transparência pública brasileira no cenário internacional

A questão da transparência pública tem se tornado cada vez mais relevante no âmbito global, à medida que a sociedade e a comunidade internacional reconhecem a importância de garantir o acesso à informação e de promover a transparência como elemento essencial para o fortalecimento da democracia, para a efetividade dos direitos fundamentais e para o combate à corrupção. Nesse contexto, torna-se fundamental analisar a posição do Brasil no cenário internacional, no que se refere à transparência pública, considerando os avanços e os desafios enfrentados pelo País na busca por maior abertura e acesso à informação.

Diversos organismos e entidades internacionais têm se dedicado ao monitoramento e à avaliação das práticas de transparência governamental em diferentes países, buscando estabelecer critérios e parâmetros para a comparação do desempenho das nações na promoção da transparência e do acesso à informação.

Entre os índices e *rankings* que têm sido elaborados nesse sentido, destacam-se o Índice de Percepção da Corrupção⁶⁰ (IPC, da Organização Não Governamental (ONG) Transparência Internacional), o *The Right to Information*⁶¹ (RTI) Rating (mantido pelo *Centre for Law and*

⁵⁹ DISTRITO FEDERAL. **Participa-DF**. Disponível em: <https://www.participa.df.gov.br>. Acesso em: 31 jan. 2023.

⁶⁰ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de percepção da corrupção**. 2021. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

⁶¹ CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. **Right to Information Rating**. 2022. Disponível em: <https://www.rti-rating.org/>. Acesso em: 30 mar. 2023.

Democracy e pelo *Access Info Europe*) e o Índice de Estado de Direito⁶² (do *World Justice Project*), com panoramas relevantes para a análise do Brasil no cenário internacional.

Ao comparar historicamente a legislação e as práticas de transparência adotadas pelo Brasil com as de outros países, é possível identificar alguns avanços em áreas como a regulamentação do direito de acesso à informação, a promoção da transparência ativa e a implementação de políticas e programas voltados para a participação cidadã. A aprovação da Lei de Acesso à Informação, em 2011, por exemplo, representou um marco no processo de consolidação do direito de acesso à informação no Brasil, conferindo mais efetividade a esse direito fundamental.

Apesar dos progressos alcançados, o Brasil ainda enfrenta desafios importantes no âmbito da transparência pública, como a necessidade de aprimorar a qualidade e a abrangência das informações disponibilizadas pelos órgãos públicos, a efetiva implementação da LAI em todas as esferas e instâncias do poder público, a promoção da cultura de transparência e acesso à informação entre os servidores públicos e a sociedade em geral, e a adoção de medidas efetivas para o combate à corrupção e à impunidade.

Nesse sentido, a inserção do Brasil no cenário internacional de transparência pública deve ser compreendida como parte de um processo dinâmico e contínuo de aperfeiçoamento das políticas e práticas adotadas pelo País. Destarte, a colaboração com organizações internacionais e a adoção de padrões e diretrizes globais para a transparência pública podem contribuir para o fortalecimento das instituições democráticas brasileiras e a consolidação de uma cultura de acesso à informação.

Nesse diapasão, o engajamento do Brasil em projetos e programas de cooperação internacional voltados para a promoção da transparência, a capacitação de servidores públicos e o desenvolvimento de tecnologias e sistemas de informação pode ser fundamental para a superação dos desafios ainda existentes. Infelizmente, em janeiro de 2021, o Brasil iniciou o ano estampando os noticiários com o título de “pior país do mundo no combate à pandemia”, a partir de um estudo comparativo realizado com 98 nações, pelo *Lowy Institute*, organização com sede em Sydney, na Austrália.⁶³

Na ocasião, a ONG Transparência Internacional também declarou que os países com menos corrupção foram também os que conseguiram gerenciar melhor as crises de economia e

⁶² WORLD JUSTICE PROJECT. **Índice de Estado de Direito**. 2021. Disponível em: <https://worldjusticeproject.org/>. Acesso em: 30 mar. 2023.

⁶³ LOWY INSTITUTE. **COVID Performance**. 2021. Disponível em: <https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/embed/region/>. Acesso em: 28 set. 2022.

saúde durante a pandemia de Covid-19. A conexão entre corrupção e coronavírus seria, portanto, algo observável no mundo.

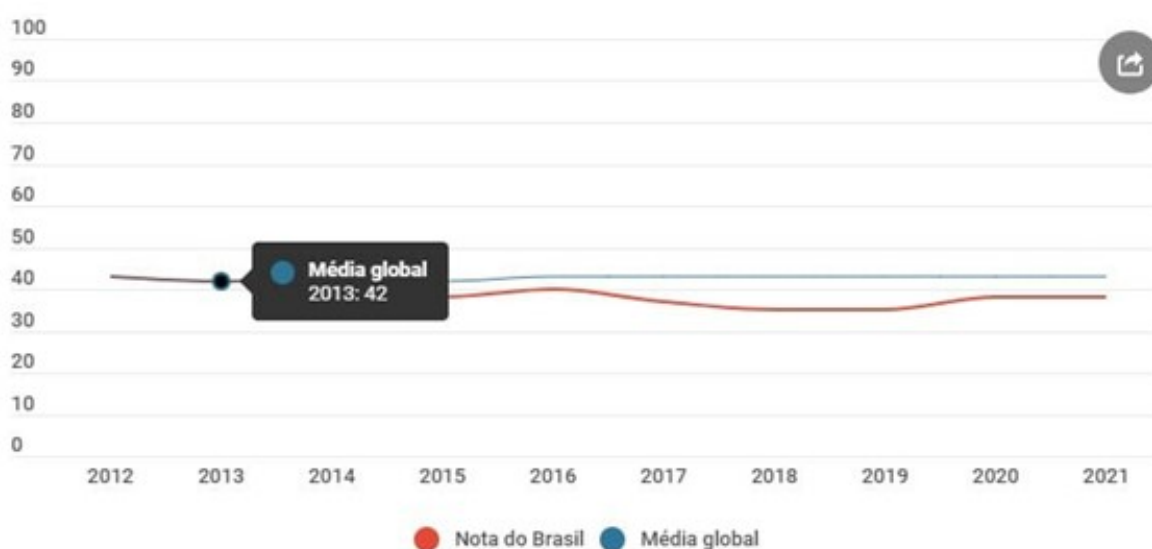
Como dito, a referida ONG é responsável por elaborar, desde 1995, o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), sendo este amplamente conhecido como um dos principais indicadores de governança e de mensuração da corrupção do mundo. Ele avalia os países e atribui notas em uma escala de 0 a 100 pontos.

As fontes de dados do IPC buscam capturar diversos aspectos da corrupção, com base em 13 (treze) fontes primárias de dados, de 12 (doze) instituições independentes e especializadas em governança. Essas fontes avaliam diferentes dimensões e manifestações da corrupção no setor público, e o IPC as concilia em torno de um único indicador.

Em janeiro de 2022, a Organização apresentou os dados do IPC de 2021, no qual o Brasil obteve somente 38 pontos, mesma nota do ano anterior, mas caindo duas posições, ocupando, então, a 96ª colocação em um *ranking* composto por 180 países e territórios.

O País ficou abaixo da média global (43 pontos), abaixo da média dos BRICS (39 pontos), abaixo da média da América Latina e Caribe (41 pontos) e também muito abaixo dos países da OCDE (66 pontos). A nota obtida pelo Brasil, em 2021, significa o terceiro pior resultado da série histórica. O gráfico a seguir demonstra a evolução do IPC brasileiro ao longo dos últimos anos:

Gráfico 1 – Histórico do IPC brasileiro *versus* média global (2012 a 2021)



Fonte: Dalmaso.⁶⁴

⁶⁴ DALMASSO, Alexandre. Índice de Percepção de Corrupção em 2021. **Licks**, 2022. Disponível em: <https://www.lickslegal.com/post/indice-de-percepcao-de-corrupcao-em-2021>. Acesso em: 10 fev. 2023.

No relatório elaborado pela Organização, que tem o objetivo de avaliar os prós e contras sobre a avaliação do Brasil no combate à corrupção, a ONG destacou, dentre outros pontos, a atuação positiva do Supremo Tribunal Federal (STF) para garantir políticas de controle da pandemia, bem como a aprovação, pelo Congresso Nacional, do projeto que acaba com o sigilo de renúncias e incentivos fiscais de pessoas jurídicas, situação há muito tempo defendida pela doutrina.⁶⁵

Como tópicos negativos, a ONG elencou, dentre outros aspectos, uma retração acentuada na transparência e no acesso à informação pública, destacando a situação ocorrida com a transparência do Orçamento da União no caso popularmente conhecido como “Orçamento Secreto”, situação apreciada pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Federal (ADPF) 854,⁶⁶ de relatoria da Ministra Rosa Weber.

Uma das providências adotadas pela Transparência Internacional, após a elaboração do referido relatório, foi o seu envio para a OCDE, alertando a Organização sobre a necessidade de o Brasil demonstrar as políticas e boas práticas recomendadas pela OCDE, para que uma eventual adesão não signifique a aprovação de práticas incompatíveis com as suas próprias diretrizes. Frisa-se que o governo brasileiro recebeu, em janeiro de 2022, a carta-convite do conselho da OCDE, formalizando o início do processo de adesão regular do Brasil ao grupo.

Sabe-se que a OCDE reúne as nações mais desenvolvidas do mundo e busca se apresentar como um fórum que discute a promoção das políticas públicas nas mais diversas áreas, por meio de diversos estudos internacionais. A adesão como membro chegou a ser alardeada como uma das prioridades da política externa brasileira.

Nesse contexto, conforme divulgado pela OCDE em 2022, o Brasil já atua como parceiro-chave da Instituição desde 2007. O País, inclusive, já havia ratificado, por meio do Decreto n. 3.678/2000,⁶⁷ a Convenção sobre o Combate da Corrupção, da OCDE.

Na “denúncia” protocolada pela Transparência Internacional junto à OCDE, a ONG relata que o Brasil “neutralizou” pilares fundamentais da transparência e do combate à

⁶⁵ BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional**. São Paulo. Editora Quartier Latin, 2013. p. 407.

⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854/DF**. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Intdo.: Presidente da República. Relatora Min. Rosa Weber, julgada em 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em: 15 jul. 2023.

⁶⁷ BRASIL. **Decreto n. 3.678, de 30 de novembro de 2000**. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Brasília: Presidência da República, [2000b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

corrupção,⁶⁸ alertando o grupo antissuborno da Instituição, responsável pelo monitoramento do cumprimento da Convenção.

Digno de nota que, para ser admitido como membro pleno da OCDE, o Brasil necessita incorporar 251 instrumentos da Organização, com 20 deles tratando diretamente do combate à corrupção.

Nesse contexto, a OCDE adotou uma medida inédita, divulgando, no início de 2022, a criação de um subgrupo específico de monitoramento do combate à corrupção no Brasil. Diante dessa conjuntura, é possível constatar que o desafio brasileiro para aumentar a transparência e o efetivo combate à corrupção é grande, haja vista a sua comparação com outras nações com o mesmo grau de desenvolvimento.

⁶⁸ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Setbacks in the Legal and Institutional Anti-Corruption Frameworks**. 2021. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/brazil-setbacks-2021>. Acesso em: 20 mar. 2023.

2 TRANSPARÊNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS DURANTE A PANDEMIA

A pandemia causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) foi oficialmente declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020, tratando-se de uma doença que se espalhou por vários continentes, sendo conhecida como a “Grande Pandemia do Covid-19”,⁶⁹ a qual exigiu, do Poder Público, respostas rápidas e eficientes, a fim de preservar vidas e possibilitar um atendimento universal e digno.

Por outro lado, em um Estado Democrático de Direito, como a República Federativa do Brasil, a submissão à lei e aos princípios de direito são questões basilares inegociáveis, ainda que se esteja diante de uma conjuntura crítica.

Logo, em uma situação perturbadora da normalidade que afeta a comunidade,⁷⁰ como a instalada pela pandemia de Covid-19, a legislação interna precisou se adaptar a fim de permitir aos gestores públicos a flexibilidade necessária para responder à situação, obviamente sem deixar de lado os parâmetros constitucionais, incluindo a publicidade e a transparência.

A análise das medidas adotadas pelos governos e das normas implementadas em resposta à pandemia é fundamental para compreender os desafios e as oportunidades envolvidas na promoção da transparência e da responsabilidade nas contratações públicas durante períodos de crise.

Nesse contexto, a transparência nas contratações públicas torna-se ainda mais crucial,⁷¹ uma vez que a sociedade precisa estar informada e segura de que os recursos públicos estão sendo empregados de forma adequada e responsável. A divulgação de informações detalhadas e atualizadas sobre os processos de contratação, incluindo a seleção de fornecedores, os valores envolvidos e a destinação dos bens e serviços adquiridos, é essencial para garantir a fiscalização e o controle social das ações governamentais.

Além disso, a responsabilidade na gestão dos recursos públicos durante a pandemia envolve o cumprimento dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como a observância dos procedimentos estabelecidos pela legislação específica para a contratação de bens e serviços em situações de emergência.

A análise das práticas adotadas pelos governos e dos mecanismos de controle e fiscalização, a partir das aludidas premissas, pode contribuir para identificar as melhores

⁶⁹ SCAFF, Fernando Facury *et al.* (org.) **A crise do federalismo em estado de pandemia**. v. 1. Belo Horizonte: Editora Letramento: Casa do Direito, 2021.

⁷⁰ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 733.

⁷¹ EDMONDSON, Amy C. Don't Hide Bad News in Times of Crisis. **Harvard Business Review**, Mar 6, 2020. Disponível em: <https://hbr.org/2020/03/dont-hide-bad-news-in-times-of-crisis>. Acesso em: 15 maio 2023.

práticas, bem como para a promoção da integridade e da responsabilidade no processo de contratação pública.

Por conseguinte, a transparência nas contratações públicas durante a pandemia é um tema de suma importância, tanto do ponto de vista da efetividade das ações governamentais quanto da manutenção da confiança da sociedade nas instituições públicas. O respeito aos princípios constitucionais e a promoção da *accountability* são aspectos fundamentais para garantir a correta aplicação dos recursos públicos e a prevenção de práticas corruptas e ineficientes.

A cooperação entre os diferentes níveis de governo e a articulação com a sociedade civil e os órgãos de controle são estratégias importantes para fortalecer a transparência e a responsabilidade nas contratações. A troca de experiências, a construção de mecanismos de monitoramento e a implementação de iniciativas conjuntas podem, ainda, contribuir para aprimorar a gestão dos recursos públicos e assegurar que as ações governamentais sejam efetivas e alinhadas com as necessidades da população.

A compreensão dessas questões é essencial para orientar a formulação de políticas públicas e a tomada de decisões pelos gestores, além de fomentar o debate sobre a importância da transparência e da responsabilidade nas contratações públicas em momentos de crise.

A construção de uma agenda de pesquisa e de políticas públicas voltadas para essa temática é, portanto, extremamente relevante para enfrentar os desafios impostos pela crise sanitária e para contribuir para a consolidação de um modelo de gestão pública pautado na legalidade, na ética e na responsabilidade.

2.1 A competência constitucional para legislar sobre contratações públicas

De uma forma ampla, federalismo é um arranjo jurídico-político em que duas ou mais comunidades autogovernadas compartilham o mesmo espaço político, sendo o corpo cívico pertencente tanto ao ente central quanto ao local.⁷² É um termo derivado do latim *foedus*, que

⁷² FONSECA, Reynaldo Soares da; FONSECA, Rafael Campos Soares da. Federalismo fraternal: concretização do princípio da fraternidade no federalismo. In: FRÓZ SOBRINHO, José de Ribamar *et al.* (orgs.). **Direitos humanos e fraternidade:** estudos em homenagem ao ministro Reynaldo Soares da Fonseca. São Luís: ESMAM: EDUFMA, 2021. p. 23.

significa aliança ou pacto,⁷³ cuja opção tem sólida ligação com o Estado de Direito ou Estado Democrático de Direito.⁷⁴

É nessa linha que o pacto federativo estabelecido pela Constituição de 1988 pode ser conceituado como um conjunto de regras que disciplina campos de atuação, limites e obrigações para cada um dos três níveis de governo, preservando a autonomia de cada um dos entes federados em suas respectivas esferas de competência, inexistindo subordinação entre eles.

A fim de estabelecer e organizar o papel de cada um, a Carta Magna distribuiu competências para que cada um deles desempenhe suas funções (privativas ou comuns). Essa repartição de atribuições priorizou a predominância do interesse tutelado, de forma que assuntos de natureza nacional pudessem ser tratados de maneira uniforme e assuntos de natureza regional ou local pudessem ser tratados de acordo com a especificidade.

Com isso, a Constituição Federal vigente não adotou o modelo hierárquico e centralizador, bem como não acatou o modelo americano estadualista-dualista de federalismo. A arquitetura de formação da Federação brasileira, portanto, prioriza a ação cooperativa entre seus componentes.⁷⁵

Além disso, o Brasil adotou uma divisão do Estado Federal em três esferas: a União, representando o governo central; os estados-membros e o Distrito Federal, os quais representam o governo regional; e, por último, os locais, compreendendo os municípios, entes que integram a Federação e são autônomos.⁷⁶

Destarte, o texto da Lei Maior prescreve, em seu art. 21, um grande rol de competências administrativas de caráter exclusivo da União, tratando o seu art. 22, de forma igualmente extensa, das competências legislativas privativas do ente federal.

Se é fato que essa constatação demonstra o prestígio e o papel central da União na coordenação das políticas públicas, não se pode deixar de lado que o art. 23 do texto define competências comuns em diversas matérias, incluindo saúde, meio-ambiente, cultura e políticas educacionais. O parágrafo único do referido artigo deixa claro que o exercício dessas competências se norteia pela cooperação, com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

⁷³ CONTI, José Maurício. Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 16.

⁷⁴ ELALI, André. **O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional**. São Paulo: MP Editora, 2005. p. 26.

⁷⁵ BERCOVICI, Gilberto. Constituição e superação das desigualdades regionais. In: GRAU, Eros Roberto *et al.* (org.). **Direito Constitucional – Estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Editora Malheiros, 2003. p. 74-107.

⁷⁶ CONTI, op. cit.

O art. 24 da Carta Constitucional, por sua vez, também celebra a perspectiva de atuação integrada entre a União e os demais entes federados, ao dispor sobre a competência concorrente destes em matérias de elevada relevância. Tal situação demanda a criação de mecanismos que possibilitem delimitar a competência de cada ente, de forma a evitar o conflito federativo.

Com relação às ações para o combate da pandemia causada pela Covid-19, merece destaque a previsão constante do inciso II do art. 23, o qual prevê a competência comum entre os entes para cuidar da saúde e da assistência pública, bem como a previsão do inciso XII do artigo 24, que dispõe sobre a possibilidade de legislação concorrente sobre proteção e defesa da saúde.

Nessa linha, o arranjo constitucional da política pública de saúde, embora não tenha especificado o que cabe a cada ente da Federação, diferente do realizado na seara da educação, explicitou objetivamente que a execução das ações integradas entre os três níveis federativos se daria por meio do Sistema Único de Saúde (SUS).⁷⁷

Por outro lado, a União detém competência privativa para editar normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, conforme dicção do inciso XXVII, da Carta Magna.

Por conta disso, mesmo diante de um cenário que exigia respostas rápidas de todos os entes da Federação, haja vista a saúde se tratar de uma competência comum, os demais entes ficaram dependentes de uma iniciativa da União para adaptar a legislação referente às contratações públicas ao momento excepcional desenhado.

2.2 A flexibilização das regras para contratações referentes à Covid-19

Por meio da Mensagem n. 28, de 4 de fevereiro de 2020, o então Presidente da República submeteu ao Congresso Nacional Projeto de Lei com o objetivo de dispor sobre as medidas sanitárias decorrentes da Covid-19, posteriormente transformado na Lei Federal n. 13.979/2020.⁷⁸

⁷⁷ PINTO, Élica Graziane. **Financiamento dos direitos à saúde e educação** – Uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 17-144.

⁷⁸ BRASIL. **Lei n. 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: Presidência da República, [2020a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/13979.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

O citado Projeto trazia, em sua redação original,⁷⁹ pouquíssimos dispositivos, delegando ao Ministério da Saúde (MS) a autoridade para a adoção das restrições, bem como a edição de todos os atos necessários à regulamentação e operacionalização da referida Norma.

Com relação à flexibilização das contratações públicas, o aludido Projeto se limitava a permitir 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.

Necessário ressaltar que a redação original do referido Projeto não trazia nenhuma previsão específica sobre a necessidade de se conferir tratamento especial em termos de transparência às referidas contratações flexibilizadas, tampouco previa requisitos específicos mínimos a serem observados nas contratações públicas com fulcro na sobredita legislação.

Coube ao Congresso Nacional aprimorar o referido Projeto, por meio da inclusão de parágrafo específico prevendo a obrigação de disponibilizar imediatamente, em sítio oficial específico na Internet, as contratações ou aquisições fundamentadas na referida Lei.

Assim, além das informações exigidas pela Lei de Acesso à Informação, de que tratamos em momento anterior, a nova Lei passaria a também obrigar a divulgação do nome do contratado, sua inscrição junto à Receita Federal do Brasil (RFB), o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

De forma acertada, o Poder Legislativo aprimorou a versão inicial encaminhada pelo Poder Executivo, prestigiando expressamente a transparência pública mesmo diante de um cenário adverso.

Tal providência por Parte do Legislativo Federal parece estar minimamente em linha com o argumento de que as medidas de transparência devem ser incrementadas em um contexto de crise,⁸⁰ a fim de permitir o amplo conhecimento e controle das ações do Estado, ainda que levadas em consideração as circunstâncias especiais de cada atuação.

Nesse diapasão, a obrigação de publicar as aludidas contratações em portal específico na Internet tinha como norte facilitar o exercício do controle social sobre os referidos gastos, prevenindo desperdícios, fraudes e outros desvios.

⁷⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 2.023/2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Brasília: Presidência da República, [2020b]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1853941&filename=PL%2023/2020. Acesso em: 20 fev. 2023.

⁸⁰ MOTTA, Fabrício. O Direito Administrativo continua vivo durante a pandemia. **Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-23/interesse-publico-direito-administrativo-continua-vivo-durante-pandemia>. Acesso em: 14 jul. 2022.

Posteriormente, por meio da Lei Federal n. 14.035, de 11 de agosto de 2020,⁸¹ o Congresso Nacional promoveu avanços no referido dispositivo, especificando diversas informações que deveriam ser disponibilizadas pelo Estado em forma de transparência ativa, referentes às contratações flexibilizadas pela nova legislação.

2.3 Desafios e controvérsias sobre a divisão de competências do pacto federativo

Sabe-se que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um federalismo fiscal tido como rígido.⁸² Dessa forma, a divisão de competências previstas no pacto federativo brasileiro tem sido objeto de constantes desafios e controvérsias, que se manifestam em diferentes dimensões e contextos, tais como:

- a) a indefinição, a sobreposição ou a fragmentação das competências, que podem gerar conflitos, ineficiências e iniquidades na prestação dos serviços públicos e na alocação dos recursos públicos;
- b) a centralização ou a descentralização excessiva das competências, que pode comprometer a capacidade dos entes federados para responder às demandas e às especificidades locais e regionais, bem como a promoção, a inovação e a experimentação institucional;
- c) a insuficiência ou a desigualdade dos mecanismos de financiamento e de cooperação intergovernamental, que podem agravar as disparidades territoriais e socioeconômicas, e dificultar a implementação de políticas de desenvolvimento integrado e sustentável; e
- d) a judicialização de conflitos federativos de conotação financeira,⁸³ que pode resultar na intervenção dos tribunais e na redefinição dos limites e das atribuições do pacto federativo, com impactos na autonomia e na responsabilidade dos entes federados.

⁸¹ BRASIL. **Lei n. 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 a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília: Presidência da República, [2020c]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114035.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

⁸² CONTI, José Maurício (org.). **Federalismo fiscal**. Barueri, SP: Manole, 2004. p. 28.

⁸³ BEVILACQUA, Lucas; FONSECA, Rafael Campos Soares da. Normas gerais de Direito Financeiro e a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury; SILVA, Maria Stela Campos da; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo. **A trajetória de 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 317.

Revelar-se-ia absolutamente relevante analisar e discutir as principais questões teóricas, doutrinárias e jurisprudenciais relacionadas à divisão de competências no pacto federativo brasileiro, com ênfase nas tendências e nos dilemas que permeiam o debate acadêmico e político sobre o tema.

No que interessa à presente pesquisa, e conforme já abordamos inicialmente, embora a saúde seja uma competência comum a todos os entes da Federação, as normas gerais atinentes às contratações públicas estão sob a competência legislativa privativa da União, conforme dispõe o texto constitucional.

Nesse sentido, durante a pandemia, os entes subnacionais ficaram em situação singular, pois as normas até então existentes para contratações emergenciais não eram suficientes para enfrentar da maneira adequada o cenário apresentado. Esse contexto também se revelou em outros campos, como o das medidas restritivas sanitárias adotadas pelos entes subnacionais.

Na visão do Professor Scaff,⁸⁴ “tudo indica que o governo federal não entendeu necessário adotar as necessárias e imprescindíveis ações de coordenação federativa a que estava obrigado pela Constituição”. Complementa que “mais do que nunca foi central no Brasil o debate federativo”, tendo sido muitas dessas questões objeto de questionamento junto ao Supremo Tribunal Federal (STF).

Como exemplo, em sede de liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341/2020 – MC/DF,⁸⁵ a Corte Suprema fixou o entendimento de que os demais entes federados poderiam adotar medidas sanitárias mais restritivas que as estabelecidas pela União, em se tratando de saúde pública, desde que amparadas em recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e em evidências científicas.

Outra decisão importantíssima do STF sobre a situação de emergência foi a adotada no âmbito da ADI 6357,⁸⁶ no sentido de flexibilizar as exigências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), durante o período de pandemia.

⁸⁴ SCAFF, Fernando Facury *et al.* (org.) **A crise do federalismo em estado de pandemia**. v. 1. Belo Horizonte: Editora Letramento: Casa do Direito, 2021.

⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.341/DF**. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Intdo.: Presidente da República. Relator Min. Marco Aurélio, julgada em 15 de abril de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183>. Acesso em: 15 jul. 2023.

⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.357/DF**. Requerente: Presidente da República. Intdo.: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Alexandre de Moraes, julgada em 13 de maio de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754438956>. Acesso em: 15 jul. 2023.

Não obstante essa atuação da Suprema Corte, com relação às contratações públicas, viu-se uma situação jurídica bastante complicada. É que a Lei Federal n. 13.979/2020 teve a sua vigência atrelada ao Decreto Legislativo do Congresso Nacional n. 6/2020,⁸⁷ que possuía vigência limitada a 31 de dezembro de 2020.

Ante a iminência do fim de vigência da Lei n. 13.979/2020 e diante da inércia da União, o Supremo Tribunal Federal chegou a ser chamado a atuar. Assim, no bojo da ADI 6625,⁸⁸ o Ministro Ricardo Lewandowski deferiu medida liminar, posteriormente ratificada pelo Plenário, para estender a vigência de diversos dispositivos da referida legislação que tratavam das medidas sanitárias.

O Ministro, Relator do processo, justificou que o artigo 8º da Lei estabelecia que ela vigoraria “enquanto estiver vigente o Decreto Legislativo 6/2020”,⁸⁹ que, por sua vez, reconheceu o estado de calamidade pública, para fins exclusivamente fiscais, até 31 de dezembro de 2020. Dessa forma, diante da proximidade da perda de vigência do Decreto Legislativo, teriam sido apresentados três projetos de prorrogação de seu prazo de validade, todos ainda pendentes, naquela ocasião, de apreciação no Congresso Nacional. Oportuno registrar que, ao fim, tais projetos nunca foram apreciados pelo Congresso.

Entre os fundamentos utilizados no referido *Decisum*, o Relator buscou argumentar que, embora a vigência da Lei, de forma tecnicamente imperfeita, estivesse atrelada à vigência de um Decreto Legislativo, não se poderia excluir a conjectura de que a verdadeira intenção dos legisladores seria manter as medidas extraordinárias vigentes pelo tempo necessário à superação da fase crítica da pandemia.

Assim, sustentando-se nos princípios da prevenção e precaução, conferiu interpretação conforme à Constituição ao artigo da Lei n. 13.979/2020, que tratava da limitação da vigência, excluindo do seu âmbito de aplicação as medidas abordadas nos artigos anteriores que tratavam das questões sanitárias (arts. 3º a 3º-E).

⁸⁷ BRASIL. **Decreto legislativo n. 6, de 20 de março de 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: Presidência da República, [2020d]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.625/DF**. Requerente: Rede Sustentabilidade. Intdo.: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Ricardo Lewandowski, julgada em 8 de março de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755551305>. Acesso em: 15 jul. 2023.

⁸⁹ Ibid.

Em que pese a necessidade de uma solução imediata, observa-se, aqui, um extremo protagonismo da Suprema Corte, em linha com o explorado pelo Professor Ives Gandra,⁹⁰ o qual salienta, em sua obra, a possível tentação de protagonismo do Judiciário, decorrente do “desejo de resolver os problemas que angustiam a sociedade”.

Ocorre que a Decisão não abrangeu os dispositivos da Lei que tratavam justamente das contratações necessárias ao enfrentamento da Covid-19, bem como as respectivas normas de transparência, dispostas a partir do art. 4º, que acabaram tendo sua vigência encerrada em 31 de dezembro de 2020.

Acontece que esse período ainda era considerado como crítico da pandemia e os gestores públicos se viram diante da difícil tarefa de conciliar o atendimento ao interesse público com a burocracia estabelecida nas normas regulares ditadas basicamente pela Lei n. 8.666/1993, já que o regime especial de contratações advindo da Lei n. 13.979/2020 já não mais vigorava no ordenamento jurídico.

Conforme já expomos, esse regime excepcional buscou trazer flexibilidade às contratações públicas com o objetivo de conferir celeridade às ações estatais direcionadas ao combate à pandemia, com a simplificação de procedimentos, burocracias e prazos, tudo com a finalidade de permitir uma atuação tempestiva e ágil. Em que pese os abusos cometidos por determinados agentes públicos, com contratações injustificadas e desarrazoadas, é possível afirmar que o instrumento realmente colaborou para que vidas pudessem ser salvas.

Diversos projetos legislativos buscaram ressuscitar, sem sucesso, a vigência total da Lei n. 13.979/2020, merecendo destaque a proposta⁹¹ de autoria do Presidente do Senado Federal, Rodrigo Pacheco, a qual previa expressamente a convalidação dos atos e contratos praticados com fundamento na Lei especial após a perda de vigência do Decreto Legislativo n. 6/2020.

No entanto, ocorreu que todos os gestores públicos ficaram em um espécie de limbo jurídico entre 31 de dezembro de 2020 (término de vigência do Decreto Legislativo n. 6/2020) e 3 de maio de 2021, quando só então foi editada a Medida Provisória (MP) n. 1.047/2021 (posteriormente convertida na Lei n. 14.217/2021),⁹² cujos dispositivos replicaram, em boa parte, o que já constava da Lei n. 13.979/2020.

⁹⁰ MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. A separação dos poderes e o ativismo judicial. In: SCAFF, Fernando Facury *et al.* (org.). **A crise do federalismo em estado de pandemia**. v. 2. Belo Horizonte: Editora Letramento: Casa do Direito, 2021. p. 62-86.

⁹¹ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n. 1.315/2021**. Restabelece a vigência da Lei nº 13.979, de 5 de fevereiro de 2020. Brasília: Presidência da República, [2021c]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148012>. Acesso em: 10 fev. 2023.

⁹² BRASIL. **Lei n. 14.217, de 13 de outubro de 2021**. Dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e de insumos e para a contratação de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento da

Essa situação emblemática suscita o debate antigo de se o pacto federativo brasileiro, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, ainda consegue atender a todas as necessidades da população. A divisão de competências privativas, inclusive legislativas, merece ser repensada e discutida? É uma questão a se pensar.

Obviamente os órgãos de controle responsáveis pelo julgamento das contas dos gestores devem estar atentos às peculiaridades vivenciadas durante esse momento, mas a insegurança jurídica diante desse cenário foi uma realidade. Seria o caso, então, de permitir que os entes subnacionais também pudessem editar normas excepcionais sobre contratações públicas durante uma conjuntura crítica de saúde pública? Ou, alternativamente, seria o caso de se estabelecer hipóteses mais específicas de sanções para os gestores públicos que ficassem inertes no exercício de sua atuação privativa?

Responder a esses questionamentos exigiria um amplo debate com toda a sociedade e isso extrapola, evidentemente, o foco do presente trabalho, mas a provocação é pertinente para trazer a reflexão sobre os aprendizados e sobre a forma com que iremos desenhar a organização do Estado após a experiência trazida por essa pandemia.

2.4 Transparência pública em cenários adversos

Em se tratando de um direito fundamental, conforme já abordamos, o acesso à informação é uma garantia que deve ser tutelada e protegida pelo Poder Público.⁹³ Ocorre que um assunto pouco explorado diz respeito ao fenômeno da transparência pública em cenários adversos e excepcionais, como os decorrentes de uma pandemia.⁹⁴

Assim, se de um lado há a necessidade de conceder celeridade às contratações públicas para combate à pandemia, com o objetivo de salvar vidas, de outro está a necessidade de se conferir transparência aos referidos atos, a fim de respeitar a dicção constitucional.

Há quem poderia defender que a transparência poderia ser amplamente mitigada a partir de um suposto conflito com o direito à vida e à saúde, por meio da alegação de que, para se observar a totalidade das prescrições sobre transparência, seria necessário tempo em demasia,

pandemia da Covid-19. Brasília: Presidência da República, [2021d]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14217.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

⁹³ BERNARDES, Camila Fernandes Santos. **O direito fundamental de acesso à informação: uma análise sob a ótica do princípio da transparência**. 2015. 175 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2015. p. 144. DOI <https://doi.org/10.14393/ufu.di.2015.72>.

⁹⁴ SANTOS, Jaedson Gomes do; MOTA, Flávio Perazzo Barbosa. A transparência governamental em tempos de Covid-19: reflexões do quadro brasileiro. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, [s.l.], 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: 7 set. 2021.

o qual seria sinônimo de mais mortes. No entanto, avançando na exploração desse aparente conflito, visualizamos que ele não se sustenta. Para tanto, recorremos a duas justificativas: uma eminentemente jurídica e, a outra, teleológica.

Primeiro, parte-se da constatação de que o direito de acesso à informação e o direito à saúde são normas constitucionais originárias, sendo ambas qualificadas como fundamentais e, portanto, cláusulas pétreas. Dessa forma, em homenagem ao princípio da unidade constitucional, o aparente conflito deve ser resolvido com a realização de uma interpretação harmoniosa, com a finalidade de compatibilizar ambos os direitos, sem mitigar completamente um em detrimento do outro. Logo, o conflito entre direitos fundamentais se resolve por meio da técnica da ponderação.⁹⁵

Em segundo lugar, tem-se que uma das finalidades da transparência por meio do acesso à informação é justamente prevenir a ocorrência de corrupção,⁹⁶ por meio da participação cidadã e da atuação dos órgãos de controle. Vista por outro ângulo, a corrupção decorrente da falta de transparência também ocasiona mortes, na medida em que os recursos públicos, que são limitados, podem ser desviados e, por via direta, deixam de ser direcionados para salvar vidas.

Assim, a transparência seria um ingrediente imprescindível à execução dos gastos públicos, sendo plenamente justificável o seu destaque e priorização, mesmo em um contexto anormal e imprevisível como o vivenciado. Aliás, a transparência ganha contornos ainda mais relevantes durante cenários adversos, na medida em que se trata de um dever intrínseco ao exercício do próprio *múnus* público.⁹⁷

Não obstante tais ponderações, o que ocorreu, na prática, durante a pandemia, nem sempre buscou respeitar essas balizas. A dispensa de licitação trazida pela nova legislação foi utilizada, muitas vezes, como subterfúgio para desvios de recursos, direcionamento e corrupção.

Um dos casos mais emblemáticos foi o que acarretou a cassação do então governador do Rio de Janeiro, Wilson Witzel. Afastado preventivamente por decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ele perdeu o mandato no âmbito de um processo de *impeachment*, sob a

⁹⁵ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

⁹⁶ BALL, Carolyn. What is transparency? **Public Integrity**, [s.l.], v. 11, n. 4, p. 293-307, 2009.

⁹⁷ ARRUDA, Carmen Silva Lima. Transparência na administração pública para enfrentamento da Covid-19. **Jota**, 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/transparencia-na-administracao-publica-paraenfrentamento-da-covid-19-24032020>. Acesso em: 17 set. 2021.

acusação de ter comandado um esquema de corrupção justamente na área da saúde, no âmbito de um processo de contratação para a construção de hospitais de campanha durante a pandemia.

Durante a sessão de julgamento, a necessidade de garantir “a transparência mais ampla dos atos dos agentes públicos” chegou a ser mencionada como um dos fundamentos para justificar a referida condenação, conforme voto proferido pela Desembargadora Inês da Trindade Chaves de Melo.

2.5 Relação entre transparência e proteção de dados pessoais

Tema igualmente importante, mesmo diante de um cenário de crise, é a proteção da privacidade dos cidadãos e das suas vidas íntimas. Por conseguinte, é grande o debate em torno dos limites entre a garantia da transparência e o cumprimento da recente Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD),⁹⁸ em particular no contexto da pandemia de Covid-19.

Como se sabe, a LGPD, em vigor desde setembro de 2020, traz diretrizes claras para a coleta, o tratamento e o uso de dados pessoais no Brasil, sendo um marco importante para o respeito à privacidade e à proteção de dados. Seu objetivo fundamental é proteger a vulnerabilidade do titular dos dados pessoais, mediante a garantia dos direitos fundamentais da liberdade e da privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.⁹⁹

Concomitantemente, a pandemia lançou luz sobre o princípio da transparência na Administração Pública, que tem o dever de informar à população sobre as ações tomadas no enfrentamento da crise sanitária. Ocorre que, mesmo em cenários adversos, o uso e o compartilhamento de dados deve observar as diretrizes constitucionais e legais, a fim de garantir uma estrita relação entre necessidade e adequação. Situações de emergência não são, de forma alguma, uma carta em branco para o emprego irrestrito de dados pessoais.¹⁰⁰

⁹⁸ BRASIL. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

⁹⁹ PIRONTI, Rodrigo; TESSEROLLI, Eduardo Ramos Caron. A Lei Geral de Proteção de Dados e o tratamento de dados sensíveis pela Justiça Eleitoral. In: PIRONTI, Rodrigo (coord.). **Lei Geral de Proteção de Dados no setor público.** Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 394.

¹⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.387/DF.** Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Intdo.: Presidente da República. Relatora Min. Rosa Weber, julgado em 7 de maio de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754357629>. Acesso em: 15 jul. 2023.

De qualquer sorte, a LGPD pode ser vista como um instrumento de reforço à transparência na medida em que estabelece um conjunto de regras que garantem a proteção de dados pessoais, enquanto ao mesmo tempo assegura o direito à informação. No entanto, sua implementação no contexto da transparência pública apresenta desafios significativos.

O primeiro desafio é encontrar um equilíbrio entre o direito à proteção de dados pessoais e o princípio da transparência. Ambos são fundamentais em uma sociedade democrática, mas podem entrar em conflito, especialmente em situações emergenciais como a pandemia de Covid-19.

Um exemplo desse conflito é a questão em torno da possibilidade de publicação de “listas de vacinados”, a fim de evitar práticas indevidas, como o “fura-fila”. O referido conflito residiria no fato de que, enquanto a divulgação dessas listas serviria ao propósito de transparência e controle público, ela também envolveria uma possível exposição de dados pessoais sensíveis, que são protegidos pela LGPD.

Sabe-se que o exercício do direito de acesso à informação não é absoluto e encontra limites no direito fundamental à proteção dos dados pessoais. As limitações são expressas e direcionadas pelo legislador ordinário, de acordo com as necessidades de equilíbrio com outros interesses constitucionalmente tutelados. No que tange à informação pessoal detida por ente público, é de se observar que o regime de restrição de acesso se estende ao terceiro interessado e ao público em geral.

A imposição de sigilo sobre a informação pessoal constitui exceção à regra da publicidade e deve ser devidamente justificada, em atenção ao postulado da transparência e ao direito de acesso à informação, porém, o simples fato de a informação ser classificada como pessoal não implica, necessariamente, a restrição de seu acesso. A restrição deve ser fundamentada na proteção da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas, conforme expressamente previsto no artigo 31, *caput*, da LAI.

Um desafio significativo da implementação da LGPD no contexto da transparência pública, ainda presente, é equilibrar a necessidade de proteção de dados e privacidade com a necessidade de transparência e *accountability*, o que, no plano fático, deve ser objeto de ponderação, em caso de choque.¹⁰¹

Durante a pandemia, as contratações públicas para o fornecimento de equipamentos médicos e vacinas tornaram-se uma área de grande interesse público. As informações sobre

¹⁰¹ FORTINI, Cristiana; AMARAL, Greycielle; CAVALCANTI, Caio Mário Lana. LGPD x LAI: sintonia ou antagonismo? In: PIRONTI, Rodrigo (coord.). **Lei Geral de Proteção de Dados no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 120.

esses contratos, incluindo quem está sendo vacinado, quando e onde, são cruciais para a prestação de contas e a transparência no governo. Nesse sentido, a exposição pública da lista de vacinados pode servir a vários propósitos legítimos de interesse público, como, por exemplo, permitir que a sociedade civil monitore a implementação do programa de vacinação e exerça o controle social sobre a distribuição das doses.

No entanto, a exposição pública da lista de vacinados também pode envolver riscos significativos à privacidade. A lista de vacinados é, em essência, um banco de dados de saúde, que é um tipo de dado sensível, cuja exposição irregular dessa informação pode levar a uma série de abusos potenciais, desde discriminação até exploração comercial não consentida desses dados.

Essencial, portanto, que os regulamentos de proteção de dados, como a LGPD, sejam cuidadosamente seguidos. Isso significa que a lista de vacinados pode ser divulgada de maneira que proteja a privacidade dos cidadãos, enquanto permite, ao mesmo tempo, a transparência e a prestação de contas.

Uma possibilidade é anonimizar ou pseudonimizar os dados na lista de vacinados. A anonimização envolve a remoção ou a alteração de qualquer informação que possa identificar um indivíduo; a seu turno, a pseudonimização substitui os identificadores por pseudônimos. Ambos os processos podem ajudar a proteger a privacidade dos cidadãos, ao mesmo tempo em que permitem algum nível de transparência.

A LGPD é uma peça importante do quebra-cabeça, mas não é a única: sua implementação eficaz deve ser combinada com outras medidas, como o fortalecimento das capacidades institucionais, a promoção da alfabetização digital e a adoção de práticas de governança de dados robustas.

Nesse contexto, é preciso equilibrar o direito fundamental ao acesso à informação e o princípio da transparência administrativa, com o direito fundamental à proteção dos dados pessoais. Não existe uma rivalidade propriamente dita entre a LGPD e o direito à informação, pois o elemento que as unifica é a garantia dos direitos do indivíduo, ainda que sob ângulos distintos, mas que se complementam.¹⁰²

A solução para esse conflito deve ser buscada através do critério hermenêutico da razoabilidade, que exige a avaliação dos vários interesses envolvidos, a harmonização de regras,

¹⁰² FORTINI, Cristiana; AMARAL, Greycielle; CAVALCANTI, Caio Mário Lana. LGPD x LAI: sintonia ou antagonismo? *In*: PIRONTI, Rodrigo (coord.). **Lei Geral de Proteção de Dados no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 111.

princípios e valores do sistema, visando construir a norma específica que melhor atenda aos princípios constitucionais.

Analizando detidamente a questão do acesso público aos dados pessoais relacionados ao processo de vacinação, baseando-se na interpretação conjunta da Lei de Acesso à Informação e da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, à luz dos princípios e valores constitucionais, é possível concluir que essa divulgação irrestrita, sem o consentimento individualizado, em regra, torna-se inviável.

Por outro lado, é importante destacar que a lógica dessa questão difere da obrigatoriedade de apresentação, pelo titular dos dados, de comprovante de vacinação para acessar determinados ambientes (o chamado “passaporte de vacinação”), que possui fundamentação e pressupostos diferentes, incluindo a proteção da saúde de terceiros, justificando a exigência de comprovação.

De qualquer forma, a divulgação pública de dados anônimos é uma opção viável. Nessa situação, o direito à proteção dos dados pessoais é respeitado, enquanto a transparência no processo de vacinação também pode ser garantida. Um exemplo disso é a divulgação do “vacinômetro”, que apresenta diariamente a quantidade de doses aplicadas no País, sem identificar individualmente os titulares dos dados.

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais define, como dados anonimizados, aqueles que não podem ser identificados, considerando a utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis no momento do tratamento. É fundamental garantir a efetividade desse processo de anonimização, assegurando que os titulares dos dados não possam ser identificados, levando em consideração critérios de razoabilidade e a utilização de tecnologias apropriadas.

Importa reconhecer, portanto, que, para combater irregularidades no processo de vacinação, a divulgação de dados anonimizados pode não ser tão eficaz quanto o acesso à lista de vacinados de forma identificada. Nesse contexto, é necessário analisar outra possibilidade: o acesso a dados pessoais relacionados à vacinação por parte de órgãos públicos responsáveis pela defesa da ordem jurídica e pela fiscalização da Administração Pública. Nesse caso, é fundamental considerar a aplicação simultânea da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e da Lei de Acesso à Informação, sempre em conformidade com os princípios constitucionais.

A Lei de Acesso à Informação restringe o acesso a informações pessoais apenas a “agentes públicos legalmente autorizados” e ao titular das informações. Os servidores de órgãos públicos responsáveis pela defesa da ordem jurídica e pelo controle da Administração Pública são considerados “agentes públicos legalmente autorizados”. Além disso, a lei estabelece que aqueles com acesso a dados pessoais são responsáveis por seu uso indevido, transferindo o

dever de sigilo para o órgão público solicitante. De acordo com a LAI, portanto, é possível o acesso a dados de vacinação por parte dos órgãos públicos responsáveis pela defesa da ordem jurídica e pela fiscalização da Administração Pública.

A mesma conclusão é derivada da LGPD. A Lei permite o tratamento de dados pessoais para o cumprimento de obrigações legais ou regulatórias pelo controlador, inclusive dados pessoais sensíveis. Nessas situações, não é necessário obter o consentimento do titular dos dados.¹⁰³

Além disso, a lei autoriza o compartilhamento de dados pessoais pelo Poder Público, desde que seja para a execução de políticas públicas e atribuições legais pelos órgãos e entidades públicas, observando os princípios de proteção de dados pessoais nela estabelecidos. O dever legal de proteção dos dados pessoais é, então, transferido para o órgão público que solicita o acesso.

Resumidamente, é permitido o tratamento de dados pessoais e de dados pessoais sensíveis nessas situações, mas é fundamental respeitar os princípios estabelecidos pela LGPD.¹⁰⁴ O tratamento de dados pessoais deve ser realizado com uma finalidade legítima, específica, explícita e devidamente informada, sem ser utilizado para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos. É essencial que a operação esteja em conformidade com sua justificativa e

¹⁰³ PIRONTI, Rodrigo; ZILIOTTO, Mirela Miró. O direito à autodeterminação informativa e a questão do consentimento no tratamento de dados pessoais pela Administração Pública. In: PIRONTI, Rodrigo (coord.). **Lei Geral de Proteção de Dados no Setor Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 418.

¹⁰⁴ “Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios:

- I - finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades;
- II - adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento;
- III - necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados;
- IV - livre acesso: garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais;
- V - qualidade dos dados: garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento;
- VI - transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial;
- VII - segurança: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;
- VIII - prevenção: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais;
- IX - não discriminação: impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos;
- X - responsabilização e prestação de contas: demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas.” (BRASIL. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 31 jan. 2022).

seja realizada dentro dos limites necessários para alcançar o objetivo pretendido, evitando excessos.

Além disso, é garantido ao titular dos dados pessoais o acesso facilitado e gratuito às informações sobre o tratamento de seus dados, incluindo a forma e a duração do tratamento. Os dados devem ser corretos, claros, atualizados e relevantes para o propósito do tratamento; ademais, as informações sobre os tratamentos realizados e os agentes envolvidos devem ser fornecidas de maneira clara, precisa e facilmente acessível, respeitando os segredos comerciais e industriais. É exigido que as operações sejam realizadas com medidas técnicas e administrativas seguras, garantindo a transparência e a segurança dos dados, bem como sejam adotadas providências para prevenir danos; por fim, os agentes responsáveis pelo tratamento dos dados devem demonstrar a implementação das normas de proteção e a eficácia das medidas adotadas.

Mais uma vez, a harmonização entre a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e a Lei de Acesso à Informação aponta para uma solução unificada, considerando o exemplo proposto: o acesso aos dados pessoais relevantes ao processo de vacinação por parte de órgãos públicos responsáveis pela defesa da ordem jurídica e pelo controle da Administração Pública, independentemente do consentimento do titular das informações pessoais. Dessa forma, é possível alcançar uma solução coerente e equilibrada, que garanta a unidade do sistema jurídico e promova os valores fundamentais estabelecidos na Constituição.

Na situação abordada, o princípio da transparência, essencial para o funcionamento do regime democrático, é protegido sem anular o direito fundamental à proteção dos dados pessoais. O dever de proteção e sigilo é transferido para o órgão público requisitante, que se torna responsável por qualquer uso indevido das informações pessoais.

Diante das considerações apresentadas, conclui-se que, no contexto da pandemia de Covid-19, a proteção da pessoa humana e de seus valores existenciais é uma preocupação fundamental a ser tratada pelo ordenamento jurídico.

Os direitos individuais exigem uma proteção reforçada, especialmente em tempos desafiadores. Nesse sentido, proteger os dados pessoais significa garantir o desenvolvimento livre da personalidade de cada indivíduo, reconhecendo e preservando sua dignidade. No entanto, é essencial encontrar soluções adequadas para garantir a transparência administrativa e o controle efetivo dos atos, sem comprometer a proteção dos dados pessoais.

2.5.1 Compartilhamento de dados – o caso da Medida Provisória n. 954/2020

A Medida Provisória n. 954, de 17 de abril de 2020,¹⁰⁵ constitui um caso de grande relevância para a discussão acerca da divulgação de dados pessoais durante o processo de vacinação no contexto da pandemia de Covid-19. Essa Medida visou autorizar o compartilhamento de dados provenientes das operadoras de telefonia com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o intuito de auxiliar na produção de estatísticas durante a emergência de saúde pública.

Necessário destacar, porém, que a referida Medida também previa a possibilidade de compartilhamento desses dados com outros órgãos e entidades da administração pública, desde que fossem resguardadas as devidas medidas de proteção das informações pessoais, conforme estabelecido pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Essa disposição suscitou debates acerca da preservação da privacidade dos cidadãos e da possibilidade de uso inadequado ou abusivo dessas informações.

A MP enfrentou questionamentos jurídicos e controvérsias. Em maio de 2020, o Supremo Tribunal Federal suspendeu sua eficácia por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6387,¹⁰⁶ argumentando ter ocorrido uma ampliação indevida do acesso aos dados pessoais dos cidadãos. O STF ressaltou que a proteção dos dados pessoais é um direito fundamental e qualquer medida que autorize o acesso a esses dados deve ser estritamente necessária e proporcional.

Essa decisão evidenciou a importância de uma análise criteriosa a respeito da divulgação de dados pessoais no contexto da vacinação. A proteção da privacidade e dos direitos dos cidadãos deve ser considerada em conjunto com a transparência e o interesse público. É necessário buscar alternativas que conciliem esses dois aspectos, garantindo a segurança dos dados pessoais e a confiança da população no processo de vacinação.

¹⁰⁵ BRASIL. **Medida Provisória n. 954, de 17 de abril de 2020**. Dispõe sobre o compartilhamento de dados por empresas de telecomunicações prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado e de Serviço Móvel Pessoal com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para fins de suporte à produção estatística oficial durante a situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília: Presidência da República, [2020e]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv954.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

¹⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.387/DF**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Intdo.: Presidente da República. Relatora Min. Rosa Weber, julgado em 7 de maio de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754357629>. Acesso em: 15 jul. 2023.

Ao abordar a referida Medida Provisória, torna-se pertinente discutir os limites e as implicações do compartilhamento de dados pessoais, levando em consideração as disposições da LGPD e as decisões judiciais relacionadas ao assunto. Destaca-se, nesse contexto, a relevância de se estabelecer um equilíbrio entre a transparência administrativa e a proteção dos dados pessoais. Nesse sentido, é imprescindível adotar medidas que assegurem a segurança e a confidencialidade das informações pessoais dos cidadãos, evitando o uso indevido ou abusivo desses dados.

Além disso, é importante considerar a importância do papel do Poder Judiciário na análise e na avaliação de medidas que envolvam o compartilhamento de dados pessoais. As decisões judiciais têm um papel fundamental na definição dos limites e na garantia dos direitos fundamentais dos indivíduos. O caso da suspensão da eficácia da aludida Medida Provisória pelo STF demonstra a importância desse controle e equilíbrio entre os interesses envolvidos.

Fundamental, portanto, considerar a proteção dos dados pessoais como um direito fundamental dos indivíduos e buscar soluções que permitam conciliar a transparência administrativa com a preservação da privacidade e dos direitos individuais. A aplicação adequada dos princípios estabelecidos pela LGPD, juntamente com a supervisão e o controle do Poder Judiciário, são elementos essenciais para alcançar um equilíbrio justo e eficaz no tratamento dos dados pessoais durante o processo de vacinação.

2.6 Transparência dos incentivos e benefícios fiscais

É consenso que a transparência ativa das informações fiscais é elemento fundamental para o exercício da democracia e da participação cidadã. Durante a pandemia da Covid-19, essa necessidade se tornou ainda mais relevante, dada a quantidade de medidas emergenciais implementadas no âmbito tributário. Incentivos, renúncias e benefícios tributários foram amplamente utilizados como instrumentos de resposta à crise econômica causada situação de emergência na saúde.

No contexto do direito financeiro, consideram-se como ferramentas legítimas de política fiscal, usadas para estimular ou desestimular certos comportamentos econômicos, o incentivo a investimentos em áreas estratégicas ou proporcionar alívio fiscal a setores afetados por crises.

Essas medidas, contudo, podem implicar renúncia de receita para o Estado,¹⁰⁷ o que requer uma tomada de decisão bem fundamentada e transparente, nos termos do art. 14 da LRF.¹⁰⁸

Durante a pandemia de Covid-19, muitos governos ao redor do mundo adotaram essas medidas para tentar minimizar o impacto econômico da crise, porém, a implementação dessas medidas não esteve isenta de desafios. Dada a urgência da situação, algumas decisões foram tomadas com rapidez, o que levantou preocupações quanto à transparência e à responsabilidade na implementação dessas políticas fiscais.

A transparência ativa conclama que os governos não apenas respondam às solicitações de informações dos cidadãos, mas também divulguem proativamente informações importantes. No caso das medidas fiscais implementadas durante a pandemia, resulta na divulgação clara e acessível de informações sobre essas medidas, incluindo seu custo para o Estado, os beneficiários previstos e os critérios utilizados para determinar esses beneficiários.

Sem embargo, a transparência não é apenas um princípio abstrato: ela também tem implicações práticas na eficácia dessas medidas, pois uma comunicação clara sobre as medidas fiscais adotadas pode ajudar a garantir que os beneficiários potenciais estejam cientes e possam se beneficiar delas. Além disso, a transparência contribui para o controle social em questões fiscais,¹⁰⁹ permitindo que os cidadãos monitorem a implementação dessas medidas e responsabilizem o governo por quaisquer desvios ou abusos.

No entanto, apesar de sua importância, a transparência ativa das medidas fiscais implementadas durante a pandemia não foi universal. Em alguns casos, a falta de transparência

¹⁰⁷ BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional**. São Paulo. Editora Quartier Latin, 2013. p. 164.

¹⁰⁸ “Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:
[...]

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. [...]” (BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2000a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 31 jan. 2022).

¹⁰⁹ FUNG, Archon; KHAGRAM, Sanjeev; RENZIO, Paolo de. Overview and syntesis: the political economy of fiscal transparency, participation and accountability around the world. *In*: FUNG, Archon; KHAGRAM, Sanjeev; RENZIO, Paolo de. (eds.). **Open Budgets: the political economy of transparency, participation and accountability**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2013. p. 3.

pode ter contribuído para a ineficácia dessas medidas, a apropriação indevida de recursos ou a falta de confiança do público na resposta do governo à crise.

Nesse sentido, a experiência da pandemia de Covid-19 destaca a necessidade de fortalecer a transparência ativa das informações fiscais. A transparência não deve ser vista apenas como uma resposta a solicitações de informações, mas como um verdadeiro pressuposto de uma gestão fiscal responsável.¹¹⁰ Desse modo, deve ser parte integrante das políticas fiscais, garantindo que a população esteja informada e possa exercer plenamente seu papel de cidadão no acompanhamento e na fiscalização das medidas tomadas pelo governo.

A transparência ativa também se faz necessária para garantir o equilíbrio fiscal, pois a concessão de incentivos, renúncias e benefícios pode implicar perdas de receitas, que devem ser adequadamente compensadas para preservar a estabilidade das finanças públicas. Dessa forma, a divulgação proativa de informações sobre essas medidas é fundamental para o controle e o planejamento fiscal.

Além disso, deve ser acompanhada de uma participação mais ampla e qualificada da sociedade civil. A complexidade da legislação tributária muitas vezes dificulta o entendimento público das políticas fiscais, portanto, os governos devem se esforçar para tornar as informações fiscais mais acessíveis e compreensíveis para o público geral, permitindo que os cidadãos participem efetivamente da fiscalização e do debate sobre essas políticas.

Ademais, ela contribui para a integridade das instituições públicas, isso porque a divulgação proativa de informações fiscais pode ajudar a prevenir e detectar a corrupção, melhorando a confiança do público nas instituições públicas. Por fim, pode ajudar a promover a responsabilidade, permitindo que os cidadãos avaliem o desempenho do governo e o responsabilizem por suas decisões.

¹¹⁰ “Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. [...]” (BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2000a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 31 jan. 2022).

2.6.1 Transparência ativa dos benefícios e incentivos fiscais – Portaria RFB n. 319/2023

A publicação da Portaria da Receita Federal do Brasil (RFB) n. 319, de 11 de maio de 2023,¹¹¹ marcada por suas disposições sobre a transparência ativa de informações relativas a incentivos, renúncias, benefícios ou imunidades tributárias para pessoas jurídicas, representa um passo significativo na direção da transparência fiscal no Brasil, seguindo os ditames da clareza, da abertura e da simplicidade.¹¹²

Esse normativo promove a efetivação do inciso IV do § 3º do art. 198 do Código Tributário Nacional, permitindo a divulgação dessas informações pelo fisco.¹¹³ Ainda, prescreve a divulgação de cinco conjuntos de informações, todas referentes a pessoas jurídicas, incluindo incentivos fiscais de natureza tributária declarados na Escrituração Contábil Fiscal (ECF) do contribuinte, empresas imunes e isentas, empresas habilitadas perante a RFB em Regimes Especiais de Tributação e informações relacionadas a impostos sobre importações.

Essa iniciativa parece buscar uma maior transparência na concessão de incentivos fiscais,¹¹⁴ permitindo à sociedade identificar os beneficiários de tratamento tributário diferenciado e promover um ambiente de maior confiança entre o contribuinte e a administração tributária.

É fato que a divulgação dessas informações contribui significativamente para o fortalecimento da transparência ativa, uma vez que fornece informações relevantes e atualizadas para a sociedade e permite o escrutínio público desses benefícios fiscais. Também responde às demandas de órgãos de controle externo, fortalecendo o compromisso da Receita Federal com a transparência fiscal e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

A publicação dessa Portaria está alinhada com a visão e os valores do fisco, reafirmando seu compromisso com a ética e a integridade, a prestação de contas e a participação cidadã. No

¹¹¹ BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Portaria RFB n. 319, de 11 de maio de 2023**. Dispõe sobre a transparência ativa de informações relativas a incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica, prevista no inciso IV do § 3º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-rfb-n-319-de-11-de-maio-de-2023-483430046>. Acesso em: 10 jun. 2023.

¹¹² TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Financeiro e Tributário**. v. II. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 203.

¹¹³ BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília: Presidência da República, [1966]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/5172compilado.htm. Acesso em: 15 jul. 2023.

¹¹⁴ BEVILACQUA, Lucas; REIS, Lázaro. Tributação sobre o consumo, incentivos fiscais de ICMS e externalidades positivas e negativas. In: PINHEIRO, Armando Castelar; PORTO, Antônio José Maristrello; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. **Temas em Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021. p. 241.

contexto da pandemia de Covid-19, quando medidas fiscais extraordinárias foram tomadas, a transparência ativa das informações fiscais se tornou ainda mais relevante. Isso ocorre em virtude de a divulgação de informações sobre os beneficiários de incentivos, renúncias, benefícios e imunidades tributárias ser uma ação importante para garantir que essas medidas sejam implementadas de forma justa e eficaz.

Além disso, a Portaria representa uma abordagem proativa à transparência fiscal, já que não se limita a responder às solicitações de informações, mas também divulga ativamente informações sobre as medidas fiscais. Esse tipo de abordagem é essencial para garantir que a sociedade esteja bem informada e possa desempenhar seu papel na fiscalização dessas medidas.

A publicação dessa portaria é, portanto, uma iniciativa louvável, que contribui para o fortalecimento da transparência fiscal no Brasil. Importa pontuar, no entanto, que a transparência fiscal não deve ser vista apenas como um instrumento de resposta a crises, mas também como um componente essencial da gestão fiscal responsável em tempos de normalidade.

A implementação contínua de iniciativas de transparência ativa é essencial para garantir a equidade fiscal e a integridade das instituições fiscais. É importante que essas iniciativas sejam acompanhadas de esforços para tornar as informações fiscais acessíveis e compreensíveis para o público em geral e para assegurar a participação efetiva dos cidadãos no debate e na fiscalização dessas políticas.¹¹⁵

O compromisso com a transparência fiscal é um passo importante na direção certa, mas ainda há muito trabalho a ser feito. O fortalecimento da transparência fiscal requer um esforço contínuo para promover a transparência ativa, tornar as informações fiscais acessíveis e envolver a sociedade na fiscalização e no debate sobre as políticas fiscais.

¹¹⁵ “Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

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

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. [...]” (BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2000a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 31 jan. 2022).

2.7 A atuação da Controladoria-Geral da União durante a pandemia

No âmbito do Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União é o órgão responsável pelas atividades relacionadas à defesa do patrimônio público, bem como pelo incremento da transparência da gestão pública, através de ações de auditoria, correição, ouvidoria e prevenção e combate à corrupção. O órgão também é referenciado como um exemplo de instituição, criada com a finalidade de verificar a lisura nos gastos orçamentários e confirmar a legalidade no exercício das competências públicas.¹¹⁶

Durante a pandemia, uma gama de medidas foi colocada em prática pela CGU para o controle e a transparência dos gastos públicos referentes ao enfrentamento da doença. Na área de Ouvidoria, por exemplo, foi criado segmento específico na plataforma Fala.BR, por meio da qual os cidadãos podiam registrar suas manifestações relacionadas à pandemia.

O controle interno propriamente dito, realizado pela CGU, também merece destaque: o referido órgão de controle buscou realizar diversas ações conjuntas com a Polícia Federal (PF), o Ministério Público Federal (MPF), o Tribunal de Contas da União (TCU) e também com órgãos locais, como a Controladoria-Geral do Distrito Federal.

De março a setembro de 2020, observamos as principais ações da CGU, em conjunto com a PF, relacionadas a atos de corrupção durante a pandemia de Covid-19.

Tabela 1 – Principais ações da CGU, investigadas pela PF

Operação	Cidade-Estado	Data	Situação de fato	Valores
Cobiça Fatal	São Luís-MA e São José do Ribamar-MA	09/06/2020	Fraudes em licitações e desvio de verbas federais utilizados na pandemia da Covid-19 – superfaturamento de 341%.	2,3 milhões
Seródio	Aracaju-SE e Nossa Senhora do Socorro-SE	07/07/2020	Desvio de verbas públicas no funcionamento do Hospital de Campanha de Aracaju-SE.	3,2 milhões
Panacela	Oiapoque-AP	14/06/2020	Descumprimento do termo de referência; combate desvio de medicamentos e de teste de diagnósticos para Covid-19, além do uso indevido de serviços públicos de saúde.	Não declarado

(Continua)

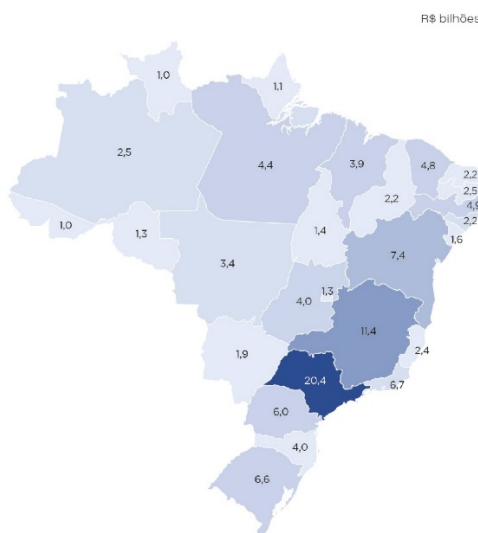
¹¹⁶ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. **Fórum de Contratação e Gestão de Pessoas**, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, 2010.

					(Conclusão)
Operação	Cidade-Estado	Data	Situação de fato	Valores	
Operação Fiel da Balança	Macapá-AP	08/07/2020	Objetivo de apurar fraude em licitação realizada com recursos federais destinados ao enfrentamento à Covid-19, em Macapá-AP.	Não declarado	
Vírus Infectio	Amapá	26/06/2020	Desarticular organização criminoso que pratica crimes de fraude em licitação e corrupção, com desvio de recursos públicos utilizados no enfrentamento ao coronavírus, no estado do Amapá.	4,9 milhões	
Reagente	Picos-PI, Bom Jesus e Uruçuí	02/07/2020	Para investigar fraudes em licitação de compra de testes da Covid-19, realizada pela prefeitura de Picos-PI.	Não declarado	
Desvid-19	Boa Vista-RO	14/10/2020	Apurar suspeitas de sobrepreço e superfaturamento na execução de emendas parlamentares destinadas ao combate à pandemia em Roraima.	20 milhões	

Fonte: Oliveira *et al.*¹¹⁷

Nesse sentido, digno de nota que, em 2020, no âmbito da União, especificadamente com a Covid-19, gastou-se cerca de R\$ 524 bilhões, sendo a maior parte (R\$ 293,11 bilhões) com o auxílio emergencial e com o auxílio financeiro aos estados, municípios e DF (R\$ 78,25 bilhões pagos). O gasto com aquisição de vacinas, previsto em R\$ 24,51 bilhões, encerrou o ano de 2020 com apenas R\$ 2,22 bilhões efetivamente pagos.

Gráfico 2 – Valores transferidos pela União por unidades federativas (em 2020)



Fonte: Brasil.¹¹⁸

¹¹⁷ OLIVEIRA, Erivanilson Freitas de *et al.* O uso de tecnologias para detecção de fraudes na pandemia da Covid-19. **Revista Contabilidade e Controladoria**, Curitiba, v. 13, n. 1, p. 169, jan.-abr. 2021.

¹¹⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Contas do Presidente da República 2020**. Brasília: Presidência da República, 2020f. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2020/13-sintese-covid-19.html>. Acesso em: 13 fev. 2023.

Em 2021, com o fim do auxílio aos entes subnacionais, a União gastou cerca de R\$ 135 bilhões para o combate à Covid-19. Desse valor, o auxílio emergencial ainda aparecia em primeiro lugar, com R\$ 60,49 bilhões pagos. A aquisição de vacinas se revelaria, então, na terceira posição, com R\$ 16,21 bilhões efetivamente pagos.

Destaca-se que esses cenários e detalhamentos constam do Painel de Monitoramento “Tesouro Nacional Transparente”,¹¹⁹ criado pela Secretaria do Tesouro Nacional, com o objetivo de conferir mais transparência aos gastos governamentais. Os dados são atualizados diariamente e apresentados em linguagem de fácil compreensão pelos usuários.

Com relação a esses gastos, a CGU realizou diversas ações de fiscalização, com a utilização de ferramentas de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), tendo uma delas culminado com o levantamento dos servidores públicos que solicitaram e receberam indevidamente o Auxílio Emergencial Federal.

Conforme a CGU apresentou, com recorte até 2020, cerca de 680 mil servidores públicos das três esferas haviam recebido aproximadamente 1 bilhão de reais de forma irregular, haja vista que um dos critérios estabelecidos pela legislação para recebimento do benefício era justamente o beneficiário não possuir registro de trabalho e se encontrar em situação de vulnerabilidade social.

Com relação aos servidores públicos federais que receberam o auxílio emergencial, a CGU constatou que cerca de 14 mil destes se referem a servidores civis, 52 mil são militares e 950 funcionários de estatais federais, conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Servidores Federais que receberam o Auxílio Emergencial indevidamente

Situação do Vínculo	Quantidade de Beneficiários	Quantidade de Parcelas pagas	Valor Pago (R\$)	%
Civil com vínculo no SIAPE	14.182	26.509	16.852.200,00	29%
Militar da União, ativo ou inativo	52.001	63.700	39.454.200,00	68%
Funcionário de empresa Estatal Federal	950	2.231	1.505.400,00	3%
Total	67.133	92.440,00	57.811.800,00	100%

Fonte: Oliveira *et al.*¹²⁰

¹¹⁹ BRASIL. Ministério da Economia. **Tesouro Nacional Transparente**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>. Acesso em: 14 jul. 2022.

¹²⁰ OLIVEIRA, Erivanilson Freitas de *et al.* O uso de tecnologias para detecção de fraudes na pandemia da Covid-19. **Revista Contabilidade e Controladoria**, Curitiba, v. 13, n. 1, p. 167, jan.-abr. 2021.

2.8 A atuação da Controladoria-Geral do Distrito Federal durante a pandemia

Já no âmbito do Poder Executivo do Distrito Federal, a Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF) é o órgão responsável pela gestão do controle interno, ouvidoria, correição, governança e transparência.

Destarte, compete a esta, frisa-se, no âmbito do Poder Executivo, a responsabilidade pela promoção e pelo fomento à cultura da transparência na administração pública e à conscientização do direito fundamental de acesso à informação, conforme art. 46 da Lei de Acesso à Informação do Distrito Federal.¹²¹

Nesse sentido, a CGDF coordena e monitora esse trabalho junto a todos os órgãos e entidades, realizando a gestão do Portal da Transparência, do Portal de Dados Abertos, do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), bem como pelo tratamento dos recursos de terceira instância, a serem apreciados e julgados pela Controladoria.

Para o exercício dessa missão, a CGDF estruturou o Índice de Transparência Ativa (ITA),¹²² a fim de possibilitar a mensuração do grau de observância da Lei de Acesso à Informação pelos órgãos e entidades distritais. Essa Instrução buscou demonstrar, de forma mais simples, os itens necessários a serem apresentados pelos órgãos em seus sítios institucionais na Internet, definidos na LAI Distrital e no Decreto Distrital n. 34.276/2013.¹²³

Assim, com a finalidade de promover uma competição saudável na administração pública distrital, o ITA realiza uma espécie de ranqueamento entre os órgãos e as entidades que mais observaram as previsões normativas em termos de transparência ativa. Para auxiliar os

¹²¹ DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital n. 4.990, de 12 de dezembro de 2012**. Regula o acesso a informações no Distrito Federal previsto no art. 5º, XXXIII, no art. 37, § 3º, II, e no art. 216, § 2º, da Constituição Federal e nos termos do art. 45, da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/72983/Lei_4990_12_12_2012.html. Acesso em: 31 jan. 2022.

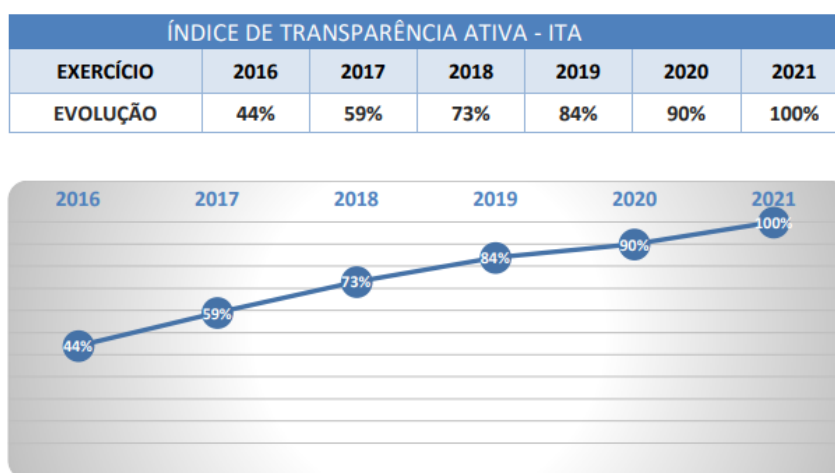
¹²² DISTRITO FEDERAL. **Instrução Normativa CGDF n. 2/2015**. Disciplina a divulgação, nos sítios oficiais na rede mundial de computadores – internet, de informações de interesse geral ou coletivo, custodiadas e produzidas pelos órgãos do Governo do Distrito Federal, observado o disposto na Lei Distrital nº 4.990 de 2012 – LAI/DF. Brasília: CGDF, [2015]. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/cb288737c6634948aef97d7af51f58f1/Instru_o_Normativa_2_08_12_2015.html. Acesso em: 14 jul. 2022.

¹²³ DISTRITO FEDERAL. **Decreto n. 34.276, de 11 de abril de 2013**. Regulamenta a Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012, que dispõe sobre 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, todos da Constituição Federal de 1988. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=34276&txtAno=2013&txtTipo=6&txtParte=>. Acesso em: 15 jul. 2023.

órgãos e entidades, a CGDF editou um Guia de Transparência Ativa,¹²⁴ com informações simplificadas para apoiar os aludidos órgãos na realização da tarefa.

O resultado desse formato tem se revelado interessante e, na 6ª edição do Índice, realizada em 2021, houve um resultado recorde no âmbito dos órgãos e das entidades da administração direta, atingindo a marca de 100% de atendimento em todos os órgãos e entidades avaliados.

Gráfico 3 – Histórico do Índice de Transparência do DF



Fonte: reprodução própria, com informações da CGDF.

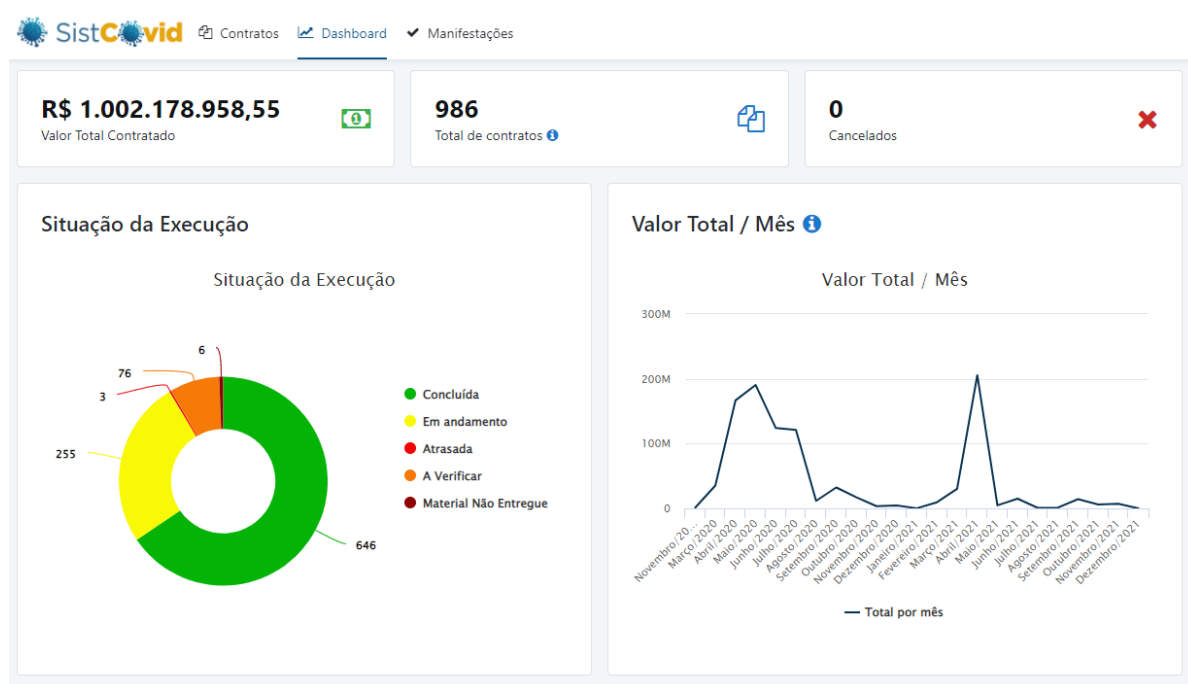
No que se refere à Covid-19, além das regulares fiscalizações e ações de controle específicas relacionadas à aplicação dos recursos públicos, a CGDF também ficou responsável pela coordenação do “Portal Covid-19”, com o objetivo de sistematizar as informações oficiais do Governo do Distrito Federal, bem como atender aos preceitos da Lei Federal n. 13.979/2020.

Um bom exemplo de como uma situação adversa pode incentivar a criação de novas ferramentas importantes para a gestão pública é o Sistema de Transparência das Contratações Covid-19 (SistCovid), no âmbito do Distrito Federal, criado por meio do Decreto Distrital n. 41.431/2020.¹²⁵

¹²⁴ DISTRITO FEDERAL. **Guia de Transparência Ativa**. Brasília: CGDU, 2018. Disponível em: https://www.cg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/02/Guia_transparencia_ativa.pdf. Acesso em: 14 jul. 2022.

¹²⁵ DISTRITO FEDERAL. **Decreto Distrital n. 41.431/2020**. Altera o art. 3º do Decreto nº 40.584, de 1º de abril de 2020, que institui medidas de transparência e prioridade aos processos relativos à atual situação de emergência em saúde pública e pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em decorrência do novo coronavírus (COVID-19). Brasília, 2020a. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5b536775612342e59ad9162a9b8da8a8/Decreto_41431_05_11_2020.html. Acesso em 14 jul. 2022.

Figura 2 – Dashboard do SistCovid



Fonte: Distrito Federal.¹²⁶

O SistCovid, desenvolvido por meio de uma parceria entre a CGDF e a então Secretaria de Economia do Distrito Federal (SEEC-DF), disponibilizou uma ferramenta que permitiu o cadastro dos processos de contratações e licitações referentes ao combate à Covid-19, possibilitando a transparência ativa prevista nas legislações de regência.

O Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) foi outro ator ativo nesse processo, emitindo decisões que buscaram ampliar a transparência das aludidas informações. Merece destaque decisão da Corte que estabeleceu a necessidade de disponibilização pública de todas as peças dos processos de contratações relacionadas ao enfrentamento da Covid-19.¹²⁷

Dessa forma, a partir da decisão do Tribunal, apenas deveriam permanecer restritos à transparência ativa os documentos abrangidos pelas hipóteses legais de sigilo, em casos bem específicos, previstos na legislação.

É importante registrar que, antes do SistCovid, não existia uma ferramenta que permitisse a integração entre o Sistema Eletrônico de Informações do Governo do DF (SEI-GDF) para tornar público, de forma ativa, todos os documentos dos processos de contratações.

¹²⁶ DISTRITO FEDERAL. **Dashboard do Sistema de Transparência das Contratações Covid-19**. Disponível em: <https://sistemas.df.gov.br/SistCovid/Dashboard>. Acesso em: 29 jan. 2022.

¹²⁷ DISTRITO FEDERAL. **Decisão TCDF n. 3.703/2020**. Relator Conselheiro Inácio Magalhães Filho, julgada em 2 de setembro de 2020. Brasília: TCDF, 2020b.

Até então, apenas os extratos publicados no Diário Oficial e poucos documentos eram publicados nos sistemas de compras e nos sítios dos próprios órgãos. O cidadão precisava se utilizar, quase sempre, da transparência passiva para poder ter acesso à íntegra dos referidos processos. O SistCovid possibilitou a consolidação dos dados em uma única ferramenta, que, a seu turno, propiciou a devida transparência aos recursos investidos.

Atualmente, discute-se a ampliação do SistCovid para abranger não apenas as contratações específicas para o enfrentamento à Covid-19, mas a sua utilização a fim de conferir transparência a todas as contratações realizadas pelo Governo do Distrito Federal. Um possível legado bastante positivo para a transparência e para o controle social no Distrito Federal.

2.9 A atuação conjunta entre a CGU e a CGDF

Marques Neto e Juliana Palma abordam a existência de um impasse, capitulado como de n. 6, no qual os autores sustentam a existência de uma competição institucional entre os órgãos de controle, salientando que seriam poucas as iniciativas de cooperação entre esses entes.¹²⁸

No caso do Distrito Federal, dada a sua posição singular na organização do Estado, com parte significativa do seu orçamento advindo diretamente da União, a sobreposição de controle supostamente poderia restar ainda mais evidente, já que existe uma parcela de tutela financeira do ente federal sobre o distrital.

No entanto, pelo menos no caso dos órgãos de controle interno do Poder Executivo de ambos os entes, essa realidade pode se revelar um pouco diferente, merecendo destaque a parceria profícua existente entre a CGU e a CGDF.

Nessa linha, podemos citar a colaboração da CGDF com o cruzamento realizado pela CGU, que culminou na identificação dos servidores distritais cujos Cadastros de Pessoa Física (CPFs) foram incluídos na solicitação do Auxílio Emergencial Federal.¹²⁹

¹²⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Benacorsi de. Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 21-38.

¹²⁹ BRASIL. **Lei n. 13.982, de 2 de abril de 2020**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília: Presidência da República, [2020g]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

Regulamentado pelo Decreto Federal n. 10.316/2020,¹³⁰ o conhecido Auxílio Emergencial de R\$ 600 (seiscentos reais) foi uma política de natureza assistencial voltada para trabalhadores informais, microempreendedores individuais, autônomos e desempregados, em resposta à crise desencadeada pela pandemia do Coronavírus, contanto que cumprissem as especificações estabelecidas nos regulamentos correspondentes.

Conforme consta do referido regulamento, indivíduos beneficiados pelo auxílio não poderiam estar empregados formalmente. A regulamentação também estipulava que agentes públicos, incluindo aqueles em cargos temporários, funções de confiança, cargos em comissão e mandatos eletivos, não eram elegíveis para a referida assistência.

A partir da apuração realizada, apontou-se que cerca de 1.500 servidores do Distrito Federal constaram como beneficiários de forma irregular. Esse número foi o menor, em comparação com as demais unidades da Federação.

Importante observar, todavia, que, dada a forma de operacionalização do benefício, servidores podem ter sido integrados automaticamente à lista de beneficiários do Auxílio Emergencial por estarem registrados no Cadastro Único ou por serem contemplados pelo Programa Bolsa Família, mesmo sem terem efetuado a solicitação do Auxílio. Outra possibilidade que pode ter ocorrido é a utilização indevida do CPF de um servidor por terceiros, sem o seu consentimento, para solicitar o auxílio.

Os dados resultantes desses cruzamentos possibilitaram o bloqueio ou a suspensão dos benefícios concedidos a beneficiários potencialmente não elegíveis. O propósito desse procedimento era o de coibir desvios e fraudes, assegurando que o benefício fosse destinado àqueles que realmente se adequam aos critérios estipulados para a sua concessão.

Na mesma linha, também é possível citar a importante atuação da CGU, quando auxiliou a CGDF com o cruzamento dos cidadãos que solicitaram indevidamente o benefício distrital intitulado “Renda Mínima Temporária”,¹³¹ criado no âmbito do Distrito Federal.

O foco do referido benefício era justamente as famílias em situação de vulnerabilidade que não haviam sido contempladas por outros programas sociais, dentre os quais o Auxílio

¹³⁰ BRASIL. **Decreto n. 10.316, de 7 de abril de 2020.** Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Brasília: Presidência da República, [2020h]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10316.htm. Acesso em: 15 jul. 2023.

¹³¹ DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital n. 6.573, de 08 de maio de 2020.** Institui o Programa Renda Mínima Temporária em enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da doença do coronavírus – Covid-19. Brasília, 2020c. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/e0000ba665f74eeb836475cdedf13786/Lei_6573_08_05_2020.html. Acesso em: 31 jan. 2022.

Emergencial Federal, e, graças ao trabalho conjunto realizado pelas duas controladorias, foi possível identificar que o referido benefício assistencial criado pelo Distrito Federal estava sendo pago indevidamente a mais de 46% dos beneficiados. A partir da atuação integrada entre os órgãos, foi possível bloquear pagamentos de parcelas pendentes do referido benefício, o que evitou um prejuízo mensurável da ordem de 2 milhões de reais para os cofres distritais.

Esses são apenas exemplos de como uma situação de contingência, como a imposta pela Covid-19, apesar de impor uma sistemática adversa de trabalho, pode também afetar positivamente a atuação dos órgãos de controle e aprimorar as medidas para a transparência dos gastos públicos.

2.10 As aparentes diferenças de interpretação do conceito de prioridade

Por outro lado, os aludidos órgãos de controle parecem supostamente ter caminhado para lados opostos quando o assunto em debate foi a priorização dos pedidos de acesso à informação, principalmente aqueles solicitados via transparência passiva pela Internet. Destarte, o Governo do Distrito Federal buscou instituir medidas de transparência e prioridade aos processos relativos à referida situação de emergência.¹³²

Uma das medidas adotadas pelo Distrito Federal, a fim de possibilitar uma maior transparência e acelerar a tramitação de processos relacionados à pandemia, foi a criação do “Selo Prioridade COVID-19” (Figura 3), que permitiu a identificação rápida de todos os processos relacionados à pandemia no Sistema Eletrônico utilizado pelo Governo Distrital.

¹³² DISTRITO FEDERAL. **Decreto Distrital n. 40.584, de 1º de abril de 2020**. Institui medidas de transparência e prioridade aos processos relativos à atual situação de emergência em saúde pública e pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em decorrência do novo coronavírus (COVID-19), e dá outras providências. Brasília, 2020d. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/d59c09a8ba53421fa6accf119b59b622/Decreto_40584_01_04_2020.html. Acesso em: 31 jan. 2022.

Figura 3 – Selo Prioridade “COVID-19”



Fonte: Governo do Distrito Federal.¹³³

Além disso, também se determinou expressamente o tratamento prioritário aos pedidos de acesso à informação regulamentados pela Lei Distrital de Acesso à Informação e às manifestações de ouvidoria, recebidas pelos órgãos de entidades da Administração Distrital. Nesse sentido, os esclarecimentos imprescindíveis ao enfrentamento da emergência em saúde pública tiveram seu *status* de prioridade elevado, permitindo um controle social mais amplo e efetivo.

Em posição diametralmente oposta, o Governo Federal editou a Medida Provisória n. 928, de 23 de março de 2020,¹³⁴ alterando e restringindo os critérios de atendimento da Lei de Acesso à Informação no âmbito da União, desestimulando de forma severa a cultura de transparência. Isso porque a referida Medida previu a possibilidade de suspensão dos prazos de respostas via Lei de Acesso à Informação, partindo da premissa de que haveria uma possível impossibilidade de atendimento aos pedidos apresentados pelos cidadãos durante o período de calamidade.

O normativo provocou uma reação imediata de diversos atores, incluindo o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que acabou acionando o STF a fim de reverter a medida, sustentando, entre outros pontos, a inconstitucionalidade material da MP, que acabaria por limitar o direito à informação, à transparência e à publicidade.

¹³³ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Selo Prioridade COVID-19 no Distrito Federal**. Disponível em: <https://www.cg.df.gov.br/gdf-lanca-selo-prioridade-covid-19-para-acelerar-processos/>. Acesso em: 29 jan. 2022.

¹³⁴ BRASIL. **Medida Provisória n. 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: Presidência da República, [2020i]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv928.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

Três dias após a edição da Medida Provisória, o Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, deferiu medida cautelar no âmbito da ADI 6.351/DF,¹³⁵ para suspender a eficácia da indigitada norma, sob a justificativa de que a medida pretendia transformar a exceção (sigilo de informações) em regra, afastando a plena incidência dos princípios da publicidade e da transparência, acabando por inverter a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda a sociedade.

A medida foi ratificada, por unanimidade, pelos ministros da Suprema Corte, reforçando a transparência e a publicidade como um dos pilares constitucionais imprescindíveis, que devem ser observados pela Administração Pública como um todo. Nesse sentido, o STF salientou, no voto condutor, que a participação dos cidadãos em uma democracia somente poderia ser fortalecida quando se cria um ambiente de ampla e total visibilidade, de forma a possibilitar uma exposição crítica das políticas públicas.

A tramitação da aludida Medida Provisória no Congresso Nacional também não teve sorte, e acabou perdendo a validade por não ser votada no prazo estabelecido pela Constituição.

2.11 Medidas para promoção e avaliação da transparência durante a pandemia

À medida que a pandemia de Covid-19 se desenrolava, um novo conjunto de desafios surgiu na esfera pública global, não apenas relacionados à saúde, mas também ao domínio da governança e da administração pública. O manejo efetivo de uma crise de tal magnitude requer decisões oportunas, ações responsivas e, fundamentalmente, transparência no gerenciamento e na divulgação de informações. Esta última é crucial, pois promove a responsabilidade, fortalece a confiança do público e garante a integridade dos processos democráticos.

A transparência em tempos de crise é um conceito multifacetado, conforme já abordamos. Não apenas envolve a divulgação aberta e acessível de dados relacionados à crise, mas também a transparência em todas as ações emergenciais tomadas pelos governos em resposta à crise, incluindo contratações e gastos emergenciais. No entanto, assegurar a transparência e a responsabilidade durante uma pandemia é um empreendimento complexo, que requer o esforço conjunto de várias partes interessadas, incluindo governos, cidadãos e organizações da sociedade civil. Especificamente, as Organizações Não Governamentais

¹³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.351/DF**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Intdo.: Presidente da República. Relator Min. Alexandre de Moraes, julgado em 30 de abril de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpweb/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753468971>. Acesso em: 15 jul. 2023.

(ONGs) desempenharam um papel importante na promoção e na avaliação da transparência durante a pandemia de Covid-19.

Nesse contexto, é crucial discutir a função exercida por duas ONGs proeminentes, a *Open Knowledge Brasil* (OKBR) e a *Transparência Internacional* (TI), que, através de suas avaliações e *rankings*, cumpriram um papel significativo no monitoramento da atuação governamental em termos de transparência durante a pandemia.

Essas organizações desenvolveram critérios rigorosos para avaliar a transparência dos dados e ações governamentais e, ao fazerem isso, contribuíram de forma significativa para a responsabilização dos governos e para a promoção de um manejo mais transparente e eficaz da crise.

2.11.1 Open Knowledge Brasil e suas ações durante a pandemia

A *Open Knowledge Brasil* (OKBR)¹³⁶ é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, que desenvolve e incentiva o uso de tecnologias cívicas e de dados abertos. A referida ONG, conhecida por seu compromisso em ampliar a transparência pública, desempenhou um papel notável durante a pandemia de Covid-19.

Entre suas várias iniciativas para garantir a transparência na gestão da crise, o Índice de Transparência da Covid-19¹³⁷ representou um marco significativo. Essa ferramenta foi desenvolvida para avaliar de forma abrangente a qualidade e a disponibilidade dos dados e informações relacionados à pandemia, divulgados pela União e pelos estados em seus respectivos portais oficiais.

O Índice foi construído em torno de dois pilares fundamentais: o conteúdo – um conjunto de dados essenciais definidos pela OKBR – e os parâmetros de publicação – especificamente, granularidade e formato. À medida em que a transparência de cada ente correspondesse a esses critérios, contribuiria para a eficiência das operações internas dos órgãos públicos e facilitaria a colaboração com outros setores da sociedade para elaborar soluções em parceria com o governo.

Lançada inicialmente em 3 de abril de 2020, a primeira versão do Índice sofreu atualizações semanais até 12 de junho daquele ano. Diante dos avanços notáveis na abertura dos dados pelos estados e pela União, a OKBR iniciou uma consulta pública com o propósito

¹³⁶ OPEN KNOWLEDGE BRASIL. **Sobre**. Disponível em: <https://ok.org.br/sobre/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

¹³⁷ OPEN KNOWLEDGE BRASIL. **Índice de Transparência da Covid-19**. Disponível em: <https://transparenciacovid19.ok.org.br/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

de recolher sugestões para elevar ainda mais o padrão de avaliação e aprimorar a qualidade da transparência da pandemia.

Após a conclusão dessa consulta, a OKBR lançou o Índice de Transparência da Covid-19 (2.0),¹³⁸ em 10 de julho de 2020, uma ferramenta de avaliação ainda mais robusta que abrangia capitais, estados e o governo federal. A partir daí, a coleta de dados passou a ocorrer de maneira alternada, com a divulgação dos resultados de avaliação para estados e capitais em semanas diferentes.

Com o suporte da ONG Internacional *Hivos*, por meio de sua iniciativa “Todos os olhos na Amazônia”, a OKBR produziu também boletins especiais focados nos efeitos da pandemia na região amazônica. A coleta e a divulgação das avaliações tornaram-se quinzenais, com a publicação de um boletim para estados e outro para capitais a cada mês.

Em junho de 2021, lançou a terceira versão do Índice de Transparência,¹³⁹ que passou por uma nova revisão abrangente dos seus critérios, incluindo a adição de dados sobre vacinação. Alguns dos critérios pré-existentes também foram modificados para manter o índice abrangente, preciso e operacional. Com isso, esse Índice passou a ser composto por 36 critérios de avaliação, que eram analisados em rodadas mensais. Os resultados da União, dos estados e das prefeituras eram divulgados de forma intercalada. As avaliações foram encerradas em outubro de 2021.

Em um esforço para continuar aprimorando a transparência das informações relativas à pandemia e ao seu enfrentamento, dada a continuidade da crise sanitária no Brasil, a OKBR expandiu suas análises. Na terceira fase, o Índice se tornou apenas um dos vários elementos do Transparência Covid-19, um conjunto de avaliações desenvolvido por ela para monitorar a disponibilidade de informações sobre a pandemia. Além das avaliações, também lançou o Monitor de Leitos e o Monitor da Vacinação, dois painéis que forneciam, regularmente, uma visão geral da qualidade dos dados publicados pelo Ministério da Saúde.

Em março de 2021, a OKBR, juntamente com a Transparência Brasil, Transparência Internacional – Brasil, Observatório Covid-19 BR, Rede de Pesquisa Solidária em Políticas Públicas e Sociedade e Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), com o apoio do Laboratório Anticorrupção da Purpose, elaborou uma Nota Técnica sobre a transparência da

¹³⁸ OPEN KNOWLEDGE BRASIL. **Nota Metodológica Transparência da Covid-19 2.0**. Disponível em: https://transparenciacovid19.ok.org.br/files/Nota_Metodologica_Transparencia_da_Covid-19_2.0.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022.

¹³⁹ OPEN KNOWLEDGE BRASIL. **Nota Metodológica Transparência da Covid-19 3.0**. Disponível em: https://transparenciacovid19.ok.org.br/files/Nota_Metodologica_Transparencia_da_Covid-19_3.0.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022.

vacinação.¹⁴⁰ Este estudo, assim como a iniciativa “Caixa Aberta da Vacinação”, oferecem uma visão detalhada do processo de vacinação e sua transparência, contribuindo significativamente para o esforço contínuo de monitoramento e melhoria da gestão da pandemia.

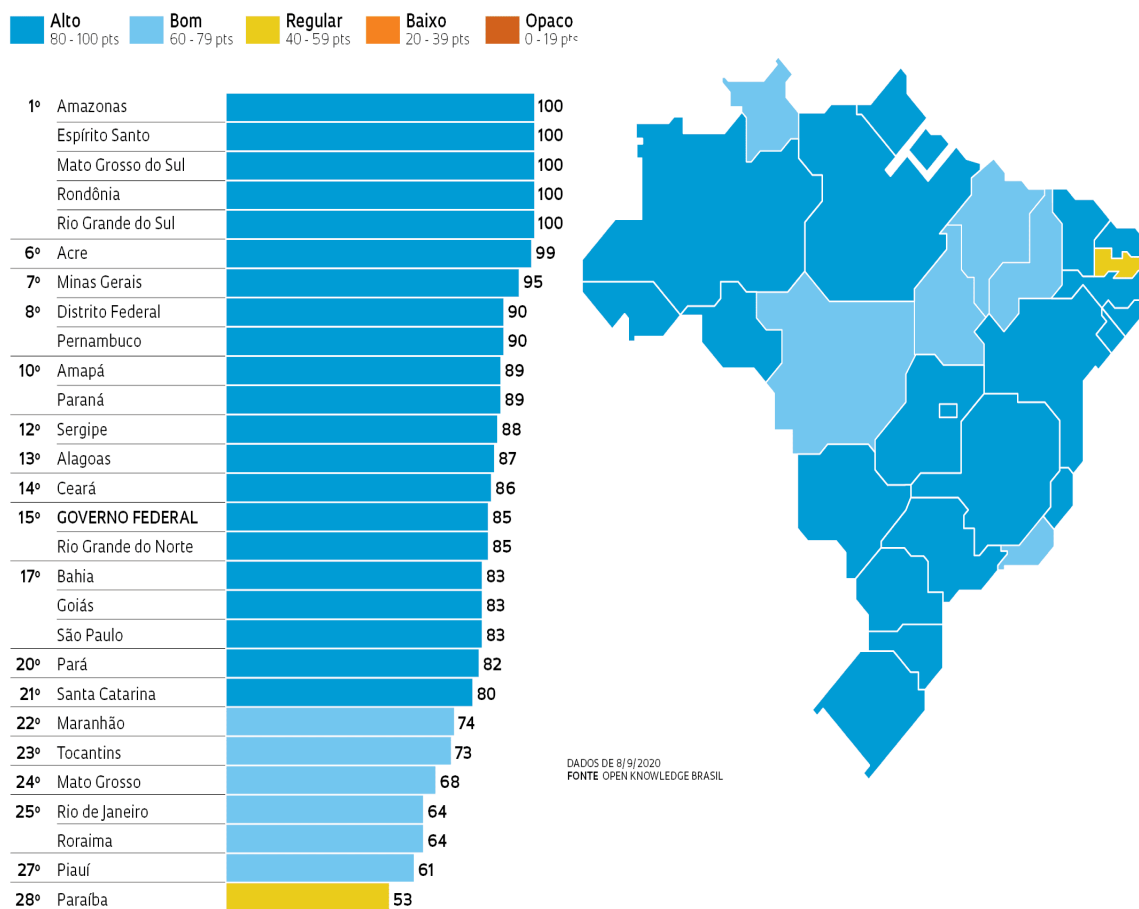
Como dito, o Índice de Transparência da Covid-19, elaborado pela OKBR, buscou avaliar o grau de abertura e acessibilidade dos dados divulgados pelas autoridades governamentais. Entre os aspectos avaliados estavam a disponibilização dos números de casos testados, confirmados, de óbitos, assim como de internações e vacinações. Além disso, a iniciativa levou em conta a forma como essas informações foram apresentadas: se estavam em formatos abertos, que permitissem a reutilização dos dados; se eram atualizadas com frequência; se estavam sendo apresentadas de forma desagregada; e se a acessibilidade das informações era garantida para todos.

O critério de formato aberto de dados refere-se à capacidade de qualquer indivíduo reutilizar, redistribuir e produzir novas informações com base nos dados apresentados. Por outro lado, a atualização dos dados diz respeito à frequência com que os dados são revisados e publicados, um elemento fundamental para garantir que as informações mais recentes estejam sempre disponíveis para o público.

O critério de desagregação refere-se à apresentação de dados de forma granular, permitindo uma análise mais detalhada da situação. Por fim, a acessibilidade assegura que as informações estejam disponíveis para todas as pessoas, independentemente de suas habilidades ou conhecimentos técnicos.

Por meio de uma metodologia rigorosa e robusta, a OKBR conseguiu oferecer um panorama abrangente e detalhado sobre como os governos no Brasil lidaram com a transparência dos dados durante a crise da Covid-19, classificando-os em notas de 0 a 100, que significariam o nível de transparência do respectivo ente.

¹⁴⁰ OPEN KNOWLEDGE BRASIL. **Nota Técnica Vacinação**. Disponível em: https://www.ok.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Nota_Tecnica_Vacinacao_04032021.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022.

Gráfico 4 – *Ranking da OKBR (Estados, DF e União)*

Fonte: Jokura.¹⁴¹

Conforme se pode observar no Índice da OKBR apresentado no Gráfico 4, elaborado em setembro de 2020, tanto a União quanto o Distrito Federal foram classificados como “ÓTIMO”, na medida em que atingiram pontuação acima de 80 pontos, sendo o Distrito Federal classificado na 8ª posição, com 90 pontos, e o Governo Federal classificado na 15ª posição, com 85 pontos.

O legado desse trabalho, o impacto que teve na transparência da pandemia e os casos de abertura de dados impulsionados pela sua metodologia são descritos em detalhes no livro digital *Emergência dos dados: como o Índice de Transparência da Covid-19 impulsionou a abertura de dados da pandemia no Brasil*.¹⁴²

¹⁴¹ JOKURA, Tiago. Transparência de dados é essencial na pandemia. *Pesquisa Fapesp*, 17 de setembro de 2020. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/transparencia-de-dados-e-essencial-na-pandemia/>. Acesso em: 12 jul. 2022.

¹⁴² OPEN KNOWLEDGE BRASIL. *Emergência dos Dados: como o Índice de Transparência da Covid-19 impulsionou a abertura de dados da pandemia no Brasil*. São Paulo: Open Knowledge Brasil, 2021. Disponível em: https://ok.org.br/wp-content/uploads/2021/11/Ebook_EmergenciaDados_OKBR.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022.

2.11.2 Transparência Internacional e suas ações durante a pandemia

A Transparência Internacional (TI),¹⁴³ por sua vez, é uma ONG de renome global, comprometida com a luta contra a corrupção e a promoção da transparência, que também desempenhou um papel vital durante a pandemia da Covid-19 no Brasil.

Enquanto o foco do Índice elaborado pela OKBR estava nos dados sanitários e epidemiológicos, essa ONG concentrou-se em uma rigorosa avaliação da transparência dos processos de contratação emergencial realizados pelos entes federados, resultando na elaboração do “*Ranking* de Transparência na Contratação Emergencial Covid-19”.¹⁴⁴

Esse *ranking* abrangeu todos os 26 estados, Distrito Federal, capitais e governo federal, baseando-se em uma série de critérios desenvolvidos para avaliar a transparência e a aderência aos princípios de boa governança nos processos de contratação emergencial.¹⁴⁵ Destarte, avaliou-se como os respectivos portais de transparência trouxeram informações sobre as sobreditas contratações, doações e medidas de estímulo econômico e proteção social. Entre os critérios utilizados estavam a publicidade das informações, a qualidade dos dados disponibilizados e a viabilização do controle social.

A publicidade das informações é um critério essencial que se refere à disponibilização de informações suficientes, claras e úteis sobre as contratações emergenciais. Essas informações devem ser facilmente acessíveis ao público em geral, permitindo que qualquer cidadão acompanhe e entenda o processo de contratação.

A qualidade dos dados disponibilizados é outro critério importante, pois envolve a verificação da precisão, atualidade e utilidade das informações apresentadas. Além disso, a Transparência Internacional avaliou se os dados foram disponibilizados em formato aberto e se foram fornecidos detalhes suficientes sobre os contratos, incluindo os nomes das partes envolvidas, o valor do contrato, o objeto do contrato, entre outros.

O controle social das contratações emergenciais referiu-se à capacidade dos cidadãos e organizações da sociedade civil de monitorar e questionar as ações do governo. A Transparência

¹⁴³ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Quem somos?** Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/manifesto/>. Acesso em 10 fev. 2022.

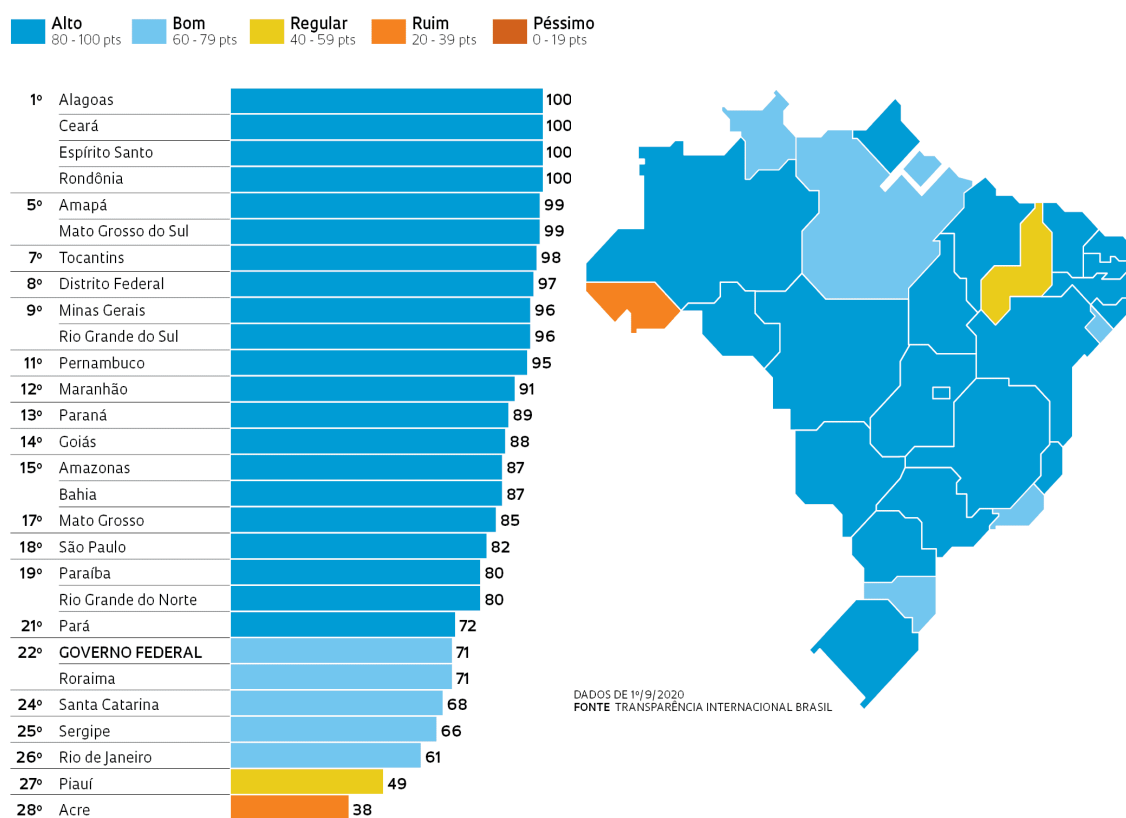
¹⁴⁴ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. ***Ranking* de Transparência na Contratação Emergencial Covid-19**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

¹⁴⁵ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Metodologia *Ranking* de Transparência da Contratação Emergencial Covid-19**. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/103:tibr-notametodologica2rankingcovid?stream=1>. Acesso em 10 fev. 2022.

Internacional avaliou se os governos forneceram mecanismos para permitir esse controle social, como canais de comunicação claros e efetivos para perguntas e reclamações.

Assim, através dessa avaliação abrangente, a TI conseguiu destacar as áreas em que os governos precisavam melhorar e também identificar as melhores práticas que poderiam ser replicadas. Ao fazer isso, a ONG desempenhou um papel significativo em pressionar por mais transparência e responsabilidade nos gastos emergenciais relacionados à Covid-19. Esse trabalho contribuiu para a prevenção e a detecção de possíveis atos de corrupção, garantindo que os recursos públicos fossem usados de maneira eficaz e eficiente durante a crise.

Gráfico 5 – *Ranking* da Transparência Internacional (estados, DF e União)



Fonte: Jokura.¹⁴⁶

Conforme se pode observar no Infográfico, na versão do *ranking* da TI divulgada em setembro de 2020, a União ocupava a 22ª colocação, alcançando 71 pontos e ficando à frente de seis estados: Acre, Piauí, Roraima, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Sergipe. O Distrito Federal, por sua vez, ocupava a 8ª colocação, contando com 97 pontos.

¹⁴⁶ JOKURA, Tiago. Transparência de dados é essencial na pandemia. **Pesquisa Fapesp**, 17 de setembro de 2020. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/transparencia-de-dados-e-essencial-na-pandemia/>. Acesso em: 12 jul. 2022.

3 ESTUDO COMPARATIVO ENTRE A ATUAÇÃO DA CGU E DA CGDF

Vivemos tempos verdadeiramente turbulentos e é fato que a crise imposta pela Covid-19 se transformou em um dos maiores desafios à sociedade moderna. O seu impacto não poderia ser diferente para os órgãos de controle, isso porque vultuosos gastos públicos necessitaram ser despendidos de forma rápida, sem dispensar a necessidade de eficiência e eficácia nessa destinação, a fim de que os recursos chegassem a quem realmente precisava. Nesse contexto, o dever de eficiência deve ser visualizado como um mecanismo de controle e de avaliação permanente do cumprimento das finalidades na atuação do Poder Público.¹⁴⁷

Conforme já dito, em que pese a emergência da situação, segundo a própria legislação financeira previa, não houve uma dispensa da necessária transparência, controle e fiscalização das despesas que seriam realizadas nesse período e, logo, a verificação de abusos, fraudes e corrupção não deixou de ocorrer. Os órgãos de controle continuaram a cumprir suas funções, por meio de um acompanhamento especial das despesas específicas para o combate à Covid-19.

A preocupação com a transparência¹⁴⁸ das finanças públicas também restou bastante evidenciada na Emenda conhecida como “Orçamento de Guerra”, a qual reforçou, expressamente, a necessidade de transparência fiscal e prestação de contas, ao implementar um regime extraordinário fiscal e financeiro.¹⁴⁹

Previu-se, ainda, a necessidade de as respectivas programações orçamentárias adotarem identificadores com marcadores específicos sobre as aludidas despesas, além da obrigação de separar tais rubricas na prestação de contas do governante, tudo com o objetivo de ampliar a transparência sobre elas.

A Lei Complementar n. 173/2020¹⁵⁰ também adotou a mesma linha, reforçando, em seu texto, a essencialidade da transparência, fiscalização e controle, salientando que as

¹⁴⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Benacorsi de. Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 21-38.

¹⁴⁸ SCAFF, Fernando Facury. O Estado de emergência financeira e o orçamento de guerra. **Revista do Advogado**, [s.l.], n. 148, p. 102, dez. 2020.

¹⁴⁹ BRASIL. **Emenda Constitucional n. 106, de 7 de maio de 2020**. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Brasília: Presidência da República, [2020j]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc106.htm. Acesso em: 15 jul. 2023.

¹⁵⁰ BRASIL. **Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020**. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2000k]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

flexibilizações permitidas durante o período não eximiam os gestores da observância desses princípios.

Como se viu, os principais atos normativos editados durante a pandemia buscaram deixar claro que não seria admitida obscuridade nas despesas emergenciais, garantindo a atuação dos órgãos de controle em caso de identificação de malversação de recursos públicos despendidos. De fato, os trabalhos de fiscalização não foram paralisados, e cada órgão continuou a exercer a sua função na difícil, porém nobre, missão de resguardar a correta aplicação dos recursos públicos.

Assim, se, por um lado, a legislação buscou abrandar regras para a aquisição de bens, serviços e insumos relacionados ao combate à Covid-19, é certo que tal permissão não significou um “cheque em branco” para permitir contratações sem qualquer critério ou divulgação. Ao contrário, as próprias legislações trouxeram a previsão de alguns parâmetros específicos que deveriam ser seguidos pelos gestores públicos na instrução de tais procedimentos, conforme já abordamos.

Por se tratar de respostas excepcionais, conforme defende o Professor Fabrício Motta, “as soluções jurídicas emergenciais trazem como contrapartida maior ônus argumentativo e de transparência como contrapontos necessários à legitimação de medidas que desbordam das prerrogativas e restrições normais”.¹⁵¹ É que a flexibilização, como já explorado, não representa uma autorização irrestrita. Presunções, admitidas pela nova legislação, são apenas relativas, admitindo prova em contrário. Além disso, todos os atos administrativos praticados, com exceção dos sigilosos, devem também ser submetidos à apreciação da sociedade por meio da transparência ativa ou passiva.

Nesse sentido, ciente da crescente demanda por transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos, impõe-se mais ênfase na avaliação e comparação do desempenho das instituições responsáveis por garantir a integridade e eficácia das políticas governamentais.

Assim, o presente capítulo tem como objetivo investigar e analisar as estratégias e práticas adotadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pela Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF) no tocante à transparência dos gastos públicos durante a pandemia, período marcado por desafios sem precedentes e pela necessidade urgente de implementação de medidas efetivas para combater a crise sanitária.

¹⁵¹ MOTTA, Fabrício. O Direito Administrativo continua vivo durante a pandemia. **Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-23/interesse-publico-direito-administrativo-continua-vivo-durante-pandemia>. Acesso em: 14 jul. 2022.

Este estudo comparativo busca explorar as semelhanças e diferenças nas abordagens adotadas pela CGU e pela CGDF, a fim de identificar lacunas e oportunidades de aprendizado e colaboração entre as duas instituições. A análise baseia-se em uma ampla gama de critérios, incluindo a disponibilidade e o uso de ferramentas e sistemas específicos para promover a transparência e o acesso à informação, bem como indicadores relacionados aos pedidos de acesso à informação.

Ao comparar a atuação das duas controladorias, na qualidade de órgãos responsáveis pela promoção da transparência no âmbito do Poder Executivo de seus respectivos entes federados, este trabalho visa contribuir para o entendimento de como as instituições governamentais podem enfrentar os desafios impostos por situações de emergência, como a pandemia de Covid-19, e garantir a transparência, a responsabilidade e a eficácia na gestão dos recursos públicos. Além disso, a análise comparativa tem o potencial de fornecer *insights* valiosos para aprimorar as práticas de governança e controle, bem como promover a colaboração e o compartilhamento de conhecimento entre as instituições responsáveis pela fiscalização dos gastos públicos.

Serão apresentadas, portanto, as principais características e indicadores das práticas de transparência e acesso à informação da CGU e da CGDF, seguidas de uma análise crítica e detalhada dos resultados obtidos. A discussão abordará as boas práticas e as áreas de melhoria identificadas em cada instituição, assim como possíveis implicações e recomendações para o fortalecimento das políticas e práticas.

3.1 Recorte temporal e os critérios estabelecidos para o estudo comparativo

No dia 5 de maio de 2023, a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou oficialmente o fim da emergência sanitária decorrente da pandemia de Covid-19, no entanto, no que se refere às contratações públicas brasileiras flexibilizadas pela crise de saúde, o recorte temporal é bem anterior.

Considerado como “marco legal inicial”,¹⁵² temporalmente estabelecido, o primeiro instrumento que poderia ser sistematizado, como já abordamos, foi a Lei Federal n. 13.979/2020, publicada em 7 de fevereiro de 2020. A partir desse normativo federal, os entes

¹⁵² SCAFF, Fernando Facury *et al.* (org.) **A crise do federalismo em estado de pandemia**. v. 1. Belo Horizonte: Editora Letramento: Casa do Direito, 2021.

subnacionais também buscaram editar atos específicos, com o objetivo de declarar a situação de calamidade sanitária em âmbito regional ou local.

No Distrito Federal, as medidas iniciais para enfrentamento da doença foram inicialmente oficializadas por meio do Decreto Distrital n. 40.509, de 11 de março de 2020.¹⁵³ Posteriormente, o estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de Covid-19 foi oficializado por meio do Decreto Distrital n. 40.924, de 26 de junho de 2020,¹⁵⁴ revogado em 10 de maio de 2022, por meio da publicação do Decreto Distrital n. 43.289, de 9 de maio de 2022.¹⁵⁵

Antes disso, em 22 de abril de 2022, o então Ministro de Estado da Saúde também já havia declarado o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin), em decorrência da Covid-19, por meio de Portaria MS n. 913, de 22 de abril de 2022.¹⁵⁶ Importante observar que, com a publicação da referida Portaria, e em conformidade com os arts. 2º e 16 da Lei Federal n. 14.217/2021, em tese, os entes de Federação ficaram impedidos de realizar novas contratações seguindo as flexibilizações decorrentes dessa legislação federal especial. Isso porque as contratações públicas firmadas durante esse recorte, e que se fundamentaram na sobredita legislação, devem obrigatoriamente observar as regras específicas de transparência prescritas.

A delimitação do período de tempo é crucial para garantir que a pesquisa seja focada e relevante, enquanto a seleção de critérios adequados possibilita uma comparação justa e significativa entre as duas instituições. Pelo exposto, o recorte temporal definido para este

¹⁵³ DISTRITO FEDERAL. **Decreto Distrital n. 40.509, de 11 de março de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, e dá outras providências. Brasília, 2020e. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/ad0fae78af5f4e50b46c7357b7ee8597/Decreto_40509_11_03_2020.html. Acesso em: 30 dez. 2022.

¹⁵⁴ DISTRITO FEDERAL. **Decreto Distrital n. 40.924, de 26 de junho de 2020.** Declara estado de calamidade pública no âmbito do Distrito Federal, em decorrência da pandemia causada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2 (Classificação e Codificação Brasileira de Desastres - COBRADE 1.5.1.1.0 - Doenças Infecciosas Virais) e dá outras providências. Brasília: 2020f. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/62c5c790666e41739a02627a40c7a91c/Decreto_40924_26_06_2020.html. Acesso em: 30 dez. 2022.

¹⁵⁵ DISTRITO FEDERAL. **Decreto Distrital n. 43.289, de 09 de maio de 2022.** Revoga o Decreto nº 40.924, de 26 de junho de 2020, que declara estado de calamidade pública no âmbito do Distrito Federal, em decorrência da pandemia causada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2 (Classificação e Codificação Brasileira de Desastres - COBRADE 1.5.1.1.0 - Doenças Infecciosas Virais) e dá outras providências. Brasília, 2022. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/664b187a7ee44c6faa1ec601f6a2efe0/Decreto_43289_09_05_2022.html. Acesso em: 30 dez. 2022.

¹⁵⁶ BRASIL. **Portaria do Ministério da Saúde n. 913, de 22 de abril de 2022.** Declara o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV) e revoga a Portaria GM/MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Brasília: Ministério da Saúde, [2022a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt/portaria-913-22-ms.htm. Acesso em: 30 dez. 2022.

estudo abrange o período de 7 de fevereiro de 2020 a 22 de abril de 2022, período compreendido entre o “marco inicial” (publicação da Lei n. 13.979/2020) até a data da publicação da Portaria do Ministério da Saúde n. 913/2022, que colocou fim à Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional decorrente da pandemia de Covid-19. Essa delimitação foi estabelecida considerando que a pandemia representou um cenário excepcional, no qual a transparência e a efetividade das ações governamentais se tornaram ainda mais cruciais para o enfrentamento da crise sanitária e para garantir a aplicação adequada dos recursos públicos.

Por outro lado, a seleção dos critérios para o estudo comparativo foi baseada em uma revisão da literatura e na análise de práticas e instrumentos relevantes no campo da transparência e do acesso à informação. Dentre os critérios selecionados estão a presença de *sites* exclusivos para a Covid-19 (exigência expressa da Lei Federal n. 13979/2020) e para o acesso à informação, a disponibilidade de sistemas para consulta pública de contratações relacionadas à pandemia, a publicação de decisões, a busca pública de pedidos e respostas da Lei de Acesso à Informação (LAI), a integração de sistemas de Ouvidoria e Acesso à Informação, a possibilidade de *download* de dados dos pedidos de acesso à informação, a presença de painéis informativos, guias, manuais e orientações, bem como repositórios de conhecimento.

Além disso, o estudo analisa indicadores quantitativos, como o número de pedidos de acesso à informação recebidos, o tempo médio de resposta, a proporção de pedidos com prazos prorrogados, o cumprimento de prazos e as taxas de acesso negado e concedido aos pedidos de informação. Também são considerados aspectos relacionados aos portais de dados abertos, como a presença de *Application Programming Interface* (API) e painéis de dados abertos.

Ao estabelecer critérios claros e relevantes, este estudo busca fornecer uma base sólida para a análise comparativa entre o trabalho da CGU e da CGDF, permitindo identificar as áreas de melhoria em suas práticas e políticas de transparência e acesso à informação durante o período de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19. A investigação desses aspectos contribui para uma compreensão mais profunda das abordagens adotadas por ambas as instituições e dos desafios enfrentados no contexto da crise sanitária, além de possibilitar a identificação de oportunidades de aprendizado mútuo e colaboração.

3.2 Metodologia e fontes de dados

A abordagem metodológica adotada neste estudo combina análises qualitativas e quantitativas das práticas de transparência e acesso à informação das duas instituições, levando

em conta o recorte temporal e os critérios previamente estabelecidos. A análise qualitativa envolve a avaliação e a comparação das estratégias, ferramentas e recursos disponibilizados pelas duas controladorias para promover a transparência e assegurar o acesso à informação, principalmente de forma ativa. A análise quantitativa, por sua vez, consiste na mensuração e comparação de indicadores relevantes, tais como volume de pedidos de acesso à informação, tempo médio de resposta, cumprimento de prazos e taxas de acesso negado e concedido.

3.2.1 Coleta e análise de dados

As informações necessárias para a realização do estudo comparativo foram obtidas a partir de diversas fontes primárias e secundárias. As fontes primárias incluem dados coletados diretamente das instituições analisadas, como relatórios, estatísticas e informações disponíveis em seus respectivos portais e sistemas de informação. Um exemplo de fonte primária utilizada é o Painel “Lei de Acesso à Informação”,¹⁵⁷ da CGU, disponível na Internet, o qual contém informações qualitativas e quantitativas relacionadas aos pedidos da LAI.

Dado que a CGDF não possui oficialmente um painel semelhante, foi protocolado o pedido de acesso à informação n. LAI-004666/2023 junto ao Órgão, o qual contém os dados qualitativos e quantitativos necessários para a realização do estudo. Além disso, foram utilizadas fontes secundárias, como pesquisas e estudos realizados por terceiros (conforme abordamos nos subcapítulos 2.11.1 e 2.11.2), bem como documentos e publicações relacionadas às práticas de transparência e acesso à informação no contexto da pandemia de Covid-19. A análise dos dados coletados seguiu uma abordagem sistematizada, permitindo uma investigação aprofundada das práticas de transparência e acesso à informação da CGU e da CGDF.

Na etapa qualitativa, foi realizada uma análise documental e descritiva das estratégias, das ferramentas e dos recursos disponibilizados pelas controladorias, com base nos critérios estabelecidos para o estudo. Já na etapa quantitativa, os indicadores selecionados foram comparados utilizando-se técnicas estatísticas descritivas e inferenciais, a fim de identificar padrões, tendências e diferenças entre as práticas e resultados das duas instituições.

A adoção dessa abordagem metodológica e o uso de fontes diversificadas de dados, como a pesquisa na internet, o Painel Lei de Acesso à Informação, da CGU, e os dados obtidos

¹⁵⁷ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Painel Lei de Acesso à Informação**. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/perguntas-frequentes/painel-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: 10 fev. 2023.

por meio do pedido de acesso à informação específico à Controladoria-Geral do DF garantem uma análise abrangente e detalhada das práticas de transparência e acesso à informação adotadas pelos dois órgãos. Ademais, a combinação de análises qualitativas e quantitativas possibilita, ainda, uma compreensão mais completa de desafios e oportunidades enfrentados por ambas as instituições, bem como das estratégias e recursos implementados para enfrentá-los.

Ao empregar uma metodologia robusta e fontes diversificadas de dados, este estudo contribui para um entendimento mais profundo das políticas e práticas de transparência e acesso à informação. Essa análise pode servir como base para futuras pesquisas e para aprimorar as ações e políticas públicas relacionadas à transparência e ao acesso à informação em contextos de emergência, como a pandemia de Covid-19.

Além disso, os resultados obtidos neste estudo comparativo podem contribuir para identificar boas práticas e lições aprendidas, que possam ser aplicadas por outras instituições e órgãos públicos no Brasil e em outros países, visando à promoção da transparência e do acesso à informação durante crises e calamidades públicas.

3.3 Análise comparativa das práticas de transparência e acesso à informação

O presente capítulo, como já explicado, tem como objetivo analisar qualitativamente as práticas de transparência e acesso à informação adotadas pela CGU e pela CGDF durante o período de calamidade pública ocasionado pela pandemia de Covid-19. A análise qualitativa busca investigar e comparar abordagens, políticas, estratégias e instrumentos empregados por ambas as instituições, com vistas a promover a transparência e garantir o acesso à informação pública. Esta análise é fundamental para identificar as diferenças e semelhanças nas práticas adotadas, bem como avaliar a eficácia e os impactos das medidas implementadas no contexto da pandemia.

A importância da transparência e do acesso à informação em um cenário de crise, como o vivenciado durante a pandemia, é inegável, uma vez que a disponibilização de informações precisas, atualizadas e acessíveis é crucial para a tomada de decisões informadas e a construção da confiança entre a população e os órgãos governamentais.

A análise qualitativa complementa a análise quantitativa realizada no capítulo subsequente, oferecendo uma visão mais abrangente e aprofundada das práticas de transparência e acesso à informação da CGU e da CGDF e permitindo uma avaliação mais

completa e contextualizada do desempenho das instituições no enfrentamento dos desafios impostos pela pandemia.

3.3.1 Abordagens relativas ao processamento de dados e utilização de tecnologias

A análise busca compreender a organização, a estrutura e o conteúdo disponibilizado pelas plataformas informatizadas dos referidos órgãos, bem como avaliar a sua eficácia na disseminação de informações relevantes e no atendimento às necessidades e demandas da população.

É certo que os *sites* e sistemas de informação desempenham um papel crucial na garantia do acesso à informação pública e na promoção da transparência governamental. Essas plataformas permitem que os cidadãos busquem, consultem e compartilhem informações de interesse público, contribuindo para o fortalecimento da *accountability*, o engajamento cívico e a construção da confiança entre a sociedade e as instituições governamentais.

Figura 4 – Portal Covid-19 DF

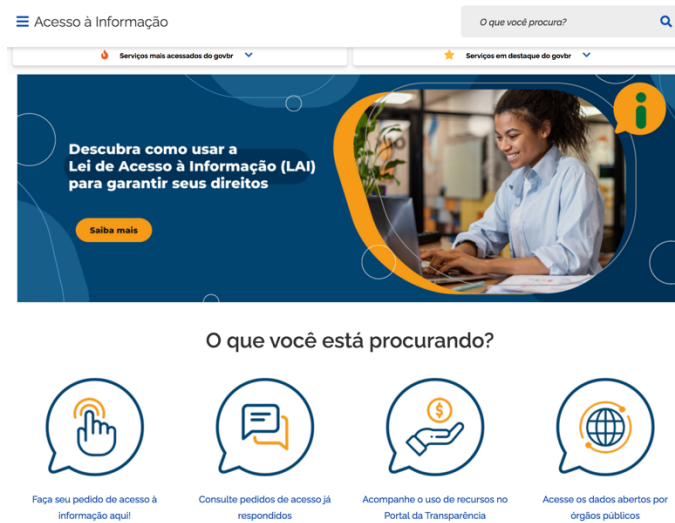


Fonte: Governo do Distrito Federal.¹⁵⁸

A CGU e a CGDF apresentam algumas diferenças em relação aos *sites* e sistemas de informação disponibilizados ao público. Por exemplo, a CGDF possui um *site* exclusivo para informações sobre a Covid-19 (Figura 4), enquanto a CGU não apresenta uma plataforma específica para o tema. Por outro lado, a CGU disponibiliza um *site* exclusivo sobre acesso à informação (Figura 5), o que não é repetido pela CGDF.

¹⁵⁸ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Portal Covid-19**. Disponível em: <http://www.coronavirus.df.gov.br/>. Acesso em: 3 maio 2023.

Figura 5 – Portal de Acesso à Informação da CGU



Fonte: Brasil.¹⁵⁹

No que diz respeito aos sistemas para consulta pública de contratações relacionadas à Covid-19, a CGDF oferece essa funcionalidade (SistCovid, abordado anteriormente), enquanto a CGU não disponibiliza um sistema específico para esse fim. Essa diferença pode ter implicações na capacidade dos cidadãos de acompanhar e fiscalizar as ações e os gastos públicos relacionados especificadamente à pandemia.

Figura 6 – Busca de pedidos e respostas



Fonte: Brasil.¹⁶⁰

¹⁵⁹ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal de Acesso à Informação**. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>. Acesso em: 10 jul. 2023.

¹⁶⁰ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Busca de pedidos e respostas**. Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/>. Acesso em: 3 ago. 2022.

Outra diferença importante entre as instituições está na disponibilidade de ferramentas para busca pública de pedidos e respostas da Lei de Acesso à Informação (LAI). A CGU oferece esse recurso (Figura 6), permitindo que os cidadãos consultem pedidos de acesso à informação e as respostas fornecidas. A CGDF, por sua vez, ainda não disponibiliza um sistema similar.

Por outro lado, ambas as instituições disponibilizam sistemas integrados de Ouvidoria e Acesso à Informação,¹⁶¹⁻¹⁶² bem como recursos para *download* de dados dos pedidos de acesso à informação e oferecem Portais de Dados Abertos.¹⁶³⁻¹⁶⁴ No entanto, a CGU apresenta recursos adicionais, como uma API para acesso ao Portal de Dados Abertos e um Painel de Dados Abertos,¹⁶⁵ que não são encontrados nos portais sobre responsabilidade da CGDF.

A análise dos *sites* e sistemas de informação da CGU e da CGDF revela diferenças em termos de organização, estrutura e conteúdo disponibilizado. Essas diferenças podem ter implicações na capacidade dos cidadãos de acessar informações relevantes e na eficácia das instituições na promoção da transparência e do acesso à informação. A compreensão dessas diferenças é fundamental para identificar oportunidades de aprimoramento e inovação no campo da transparência e acesso à informação.

3.4 Análise comparativa dos indicadores quantitativos

O objetivo deste capítulo, como já dito, é realizar uma análise comparativa dos indicadores quantitativos relacionados ao processamento de pedidos de acesso à informação sob responsabilidade da CGU e da CGDF. Nesse sentido, a análise quantitativa desses indicadores é fundamental para avaliar a efetividade das ações e políticas implementadas pelas instituições no que diz respeito à transparência e ao acesso à informação pública. Além disso, a análise permitirá identificar tendências, padrões e áreas que podem ser aprimoradas nas práticas de gestão da informação pública.

¹⁶¹ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Plataforma FALABR**. Disponível em: www.falabr.cgu.gov.br. Acesso em: 10 dez. 2022.

¹⁶² DISTRITO FEDERAL. **Plataforma PARTICIPA-DF**. Disponível em: www.participa.df.gov.br. Acesso em: 10 dez. 2022.

¹⁶³ BRASIL. **Portal de Dados Abertos do Governo Federal**. Disponível em: www.dados.gov.br. Acesso em: 10 dez. 2022.

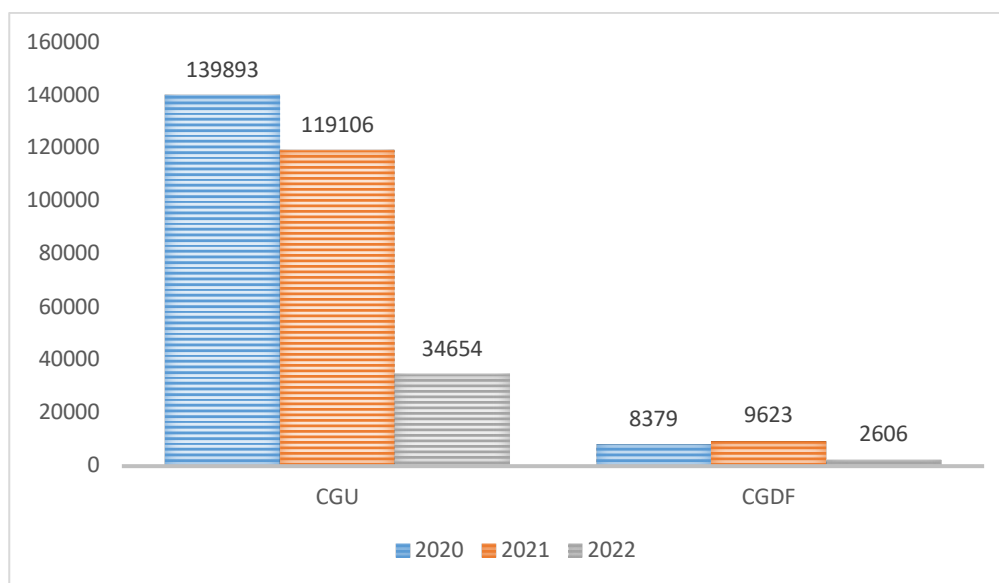
¹⁶⁴ DISTRITO FEDERAL. **Portal de Dados Abertos do Governo do Distrito Federal**. Disponível em: www.dados.df.gov.br. Acesso em: 10 dez. 2022.

¹⁶⁵ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Painel de Dados Abertos**. Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/dadosabertos>. Acesso em: 10 dez. 2022.

3.4.1 Volume e tempo de resposta dos pedidos de acesso à informação

O volume de pedidos de acesso à informação é um indicador relevante para compreender o nível de interesse e engajamento dos cidadãos em relação às informações públicas disponibilizadas pelas instituições. Durante o período analisado, a CGU recebeu 293.653 pedidos, enquanto a CGDF registrou 20.608 solicitações.

Gráfico 6 – Volume de pedidos de acesso à Informação (07/02/2020 a 22/04/2022)



Fonte: Painel “Lei de Acesso à Informação”¹⁶⁶ e resposta ao Pedido de Acesso à Informação n. LAI-004666/2023 pela CGDF.

Se isolarmos apenas o exercício completo como amostra, ou seja, o ano de 2021, podemos fazer uma análise um pouco mais aprimorada. A CGU, como se sabe, é responsável pela fiscalização das receitas e despesas previstas no orçamento federal e registrou, para o citado exercício, um total de 119.106 pedidos de acesso à informação. Nesse mesmo período, o valor das receitas previstas pela Lei Orçamentária Anual da União foi de aproximadamente 4.181 bilhões.¹⁶⁷

Em contraste, a CGDF, responsável pela fiscalização das receitas e despesas previstas no orçamento do Distrito Federal, recebeu, no mesmo ano, 9.623 pedidos de acesso à informação. O valor de receitas previstas na Lei Orçamentária do Distrito Federal de 2021,

¹⁶⁶ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Painel Lei de Acesso à Informação**. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/perguntas-frequentes/painel-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: 10 fev. 2023.

¹⁶⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório das Contas do Presidente da República de 2021**. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-presidente/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2021.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2023.

incluindo as oriundas do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), alcançou a ordem de aproximadamente 44 bilhões.¹⁶⁸

Observe que, embora o volume bruto de pedidos seja substancialmente maior na CGU, essa diferença também deve ser contextualizada considerando a população potencialmente servida por cada uma dessas instituições. A população do Brasil, atendida pela CGU, foi definida, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 203.062.512 pessoas, em 28 de maio de 2023.¹⁶⁹ Enquanto isso, a população do Distrito Federal, potencialmente atendida pela CGDF, foi de 2.817.068 pessoas, na mesma data. Levando em conta esses dados populacionais, percebemos que a CGU recebeu um pedido de informação para cada 1.704 habitantes, enquanto a CGDF recebeu um pedido para cada 292 habitantes.

A análise desses números revela que, apesar do volume total de pedidos ser muito maior na CGU, a proporção de pedidos *per capita* é consideravelmente maior na CGDF. Esse dado sugere que os cidadãos do Distrito Federal podem estar mais engajados no exercício de seu direito ao acesso à informação, pelo menos quando ajustado ao tamanho da população servida.

Por outro lado, quando comparamos com a materialidade das receitas previstas em relação aos pedidos de acesso à informação, observamos que, para cada pedido na CGU, havia uma previsão de receita equivalente de aproximadamente R\$ 35.119; já na CGDF, essa previsão era de aproximadamente R\$ 4.571.530 por pedido.

Esta análise ressalta a importância de contextualizar o volume de pedidos de acesso à informação em relação à população servida e às receitas e despesas previstas quando se comparam instituições que operam em diferentes escalas. Embora a CGU receba mais pedidos em termos absolutos, a CGDF aparenta um maior engajamento *per capita*.

Essas constatações sublinham a necessidade de um exame mais aprofundado dessas disparidades, bem como de políticas que possam promover um engajamento mais efetivo dos cidadãos e uma utilização mais eficiente dos recursos em ambas as instituições. Ademais, é importantíssimo ressaltar que este estudo apenas arranha a superfície dessas questões. Para um entendimento mais profundo, seria necessário levar em consideração uma gama mais ampla de fatores, incluindo as diferenças sociodemográficas dos cidadãos realmente atendidos, a qualidade e oportuna resposta às solicitações de informação e outros indicadores de transparência e responsabilidade governamental.

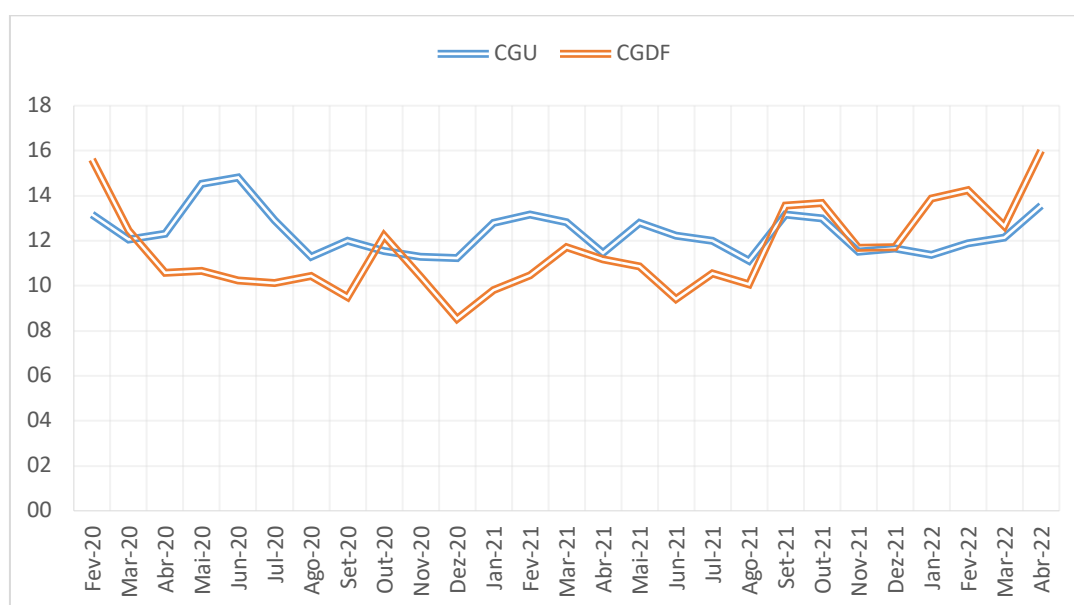
¹⁶⁸ DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Aprovação do Orçamento de 2021**. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/-/or-c3-a7amento-que-prev-c3-aa-r-44-18-bilh-c3-b5es-para-2021-c3-a9-aprovado-na-cldf>. Acesso em: 10 fev. 2023.

¹⁶⁹ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama do CENSO 2022**. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 10 jul. 2023.

Avançando na análise, outro indicador importante é o tempo médio de resposta aos pedidos de acesso à informação. Esse indicador reflete a eficiência e a agilidade das instituições no atendimento às demandas dos cidadãos e pode ser comparado diretamente, considerando que o prazo é similar em ambas as esferas. No caso da CGU, o tempo médio de resposta foi de 12,41 dias, enquanto a CGDF apresentou um tempo médio de 11,4 dias.

Esses resultados indicam que ambas as instituições estão atendendo aos pedidos de acesso à informação em um tempo inferior ao prazo máximo estabelecido pela Lei de Acesso à Informação (LAI), que é de 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias.

Gráfico 7 – Tempo médio de resposta CGU x CGDF (em dias)



Fonte: Painel “Lei de Acesso à Informação”¹⁷⁰ e resposta ao Pedido de Acesso à Informação n. LAI-004666/2023 pela CGDF.

Uma observação importante é que o prazo médio de resposta sob supervisão da CGU estava relativamente baixo quando da publicação da MP 928/2020 (abordada no subcapítulo 2.10), demonstrando que a pandemia parece não ter impactado severamente no atendimento dos prazos decorrentes dos pedidos de acesso à informação, como tentou justificar o Órgão quando da edição da citada Medida Provisória.

Por outro lado, é possível constatar, também, um aumento do prazo médio de resposta sob supervisão da CGDF, a partir de junho de 2021, período que coincide com o retorno dos

¹⁷⁰ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Painel Lei de Acesso à Informação**. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/perguntas-frequentes/painel-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: 10 fev. 2023.

servidores públicos do Distrito Federal ao trabalho presencial, após a edição do Decreto Distrital n. 42.253, de 30 de junho de 2021.¹⁷¹

3.4.2 Cumprimento de prazos e taxas de acesso negado e concedido

O cumprimento dos prazos legais para a resposta aos pedidos de acesso à informação é um indicador crucial para avaliar o comprometimento das instituições com a transparência e o acesso à informação. A CGU registrou uma taxa de cumprimento de prazo de 97,02%, enquanto a CGDF apresentou uma taxa de 97,9%. Isso demonstra que ambas as instituições têm um alto nível de aderência aos prazos estabelecidos pela LAI.

A taxa de acesso negado aos pedidos de informação é um indicador que reflete a proporção de solicitações que não foram atendidas pelas instituições, seja por negativa de acesso, seja pela inexistência da informação ou outros motivos. A CGU mostrou uma taxa de acesso negado de 7,07%, enquanto a CGDF registrou uma taxa de 6,56%. Por outro lado, a taxa de acesso concedido aos pedidos de informação é um indicador que evidencia a proporção de solicitações atendidas pelas instituições. A CGU registrou uma taxa de acesso concedido de 63,78%, e a CGDF, de 65,20%.

3.5 Discussão dos resultados da pesquisa empírica

Essa discussão é de extrema relevância para compreender como as instituições públicas lidam com a necessidade de transparência e acesso à informação durante momentos de crise, além de avaliar a efetividade de suas ações e políticas no âmbito da gestão de recursos públicos. Sabe-se que uma boa administração pode ser entendida como aquela que é eficiente, cumpridora dos seus deveres, ao mesmo tempo em que é transparente, sustentável, imparcial e promotora da moralidade e da participação social.¹⁷²

Assim, a análise dos resultados será apresentada em dois subcapítulos. No subcapítulo 3.5.1, são discutidas as áreas de melhoria e as boas práticas de transparência e acesso à informação das duas instituições, considerando aspectos qualitativos relacionados à presença

¹⁷¹ DISTRITO FEDERAL. **Decreto Distrital n. 42.253, de 30 de junho de 2021**. Altera o Decreto nº 41.913, de 19 de março de 2021; o Decreto nº 41.841, de 26 de fevereiro de 2021, e dá outras providências. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/9604ba4b9ef64695b0991c8e587012e3/Decreto_42253_30_06_2021.html. Acesso em: 10 fev. 2023.

¹⁷² FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à boa administração pública**. 3. ed. refundida e aumentada. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 21.

de *sites* exclusivos, sistemas de consulta pública, painéis de dados abertos e outras ferramentas que facilitam o acesso à informação.

No subcapítulo 3.5.2, são abordadas as implicações e recomendações para aprimorar as políticas e práticas de transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Com base nos resultados obtidos, são sugeridas ações e estratégias que podem ser adotadas pelas instituições para fortalecer suas práticas de transparência e acesso à informação, assim como para promover a responsabilidade e a eficiência na gestão dos recursos públicos durante a pandemia e além dela.

A discussão dos resultados visa, portanto, oferecer uma análise aprofundada das práticas de transparência e acesso à informação da CGU e da CGDF, bem como contribuir para a elaboração de políticas e ações que possam aprimorar a gestão dos recursos públicos e fortalecer a confiança da sociedade nas instituições governamentais.

3.5.1 Áreas de melhoria e boas práticas de transparência e acesso à informação

Neste subcapítulo, será realizada uma discussão mais aprofundada sobre as áreas de melhoria e as boas práticas de transparência e acesso à informação da CGU e da CGDF, com base na análise comparativa conduzida no contexto da pandemia de Covid-19. Essa discussão é fundamental para compreender as especificidades das estratégias e ações adotadas pelas duas instituições, bem como para identificar oportunidades de aprimoramento e aprendizado mútuo.

A análise comparativa foi realizada levando em consideração diversos aspectos, incluindo a presença de *sites* exclusivos, sistemas de consulta pública, painéis de dados abertos e outras ferramentas que facilitam o acesso à informação por parte dos cidadãos. Além disso, também foram analisadas as práticas relacionadas ao processamento de pedidos de acesso à informação, tais como o tempo médio de resposta, a taxa de cumprimento de prazos, e as taxas de acesso negado e concedido.

A discussão neste subcapítulo busca, portanto, abordar a complexidade das práticas de transparência e acesso à informação das duas instituições, explorando aspectos qualitativos e quantitativos, e considerando a interação entre diferentes fatores, como a legislação, a cultura organizacional e os recursos disponíveis. Ademais, a discussão dos resultados leva em conta o contexto mais amplo das políticas e práticas de transparência e acesso à informação, abordando questões como a importância da transparência ativa e passiva, a relação entre transparência e *accountability* e os desafios enfrentados pelas instituições públicas no enfrentamento de crises como a pandemia de Covid-19.

Destarte, a CGDF se destacou por possuir um *site* exclusivo para informações relacionadas à Covid-19, facilitando o acesso a informações específicas sobre a pandemia e as ações governamentais relacionadas. A CGU, por sua vez, se destacou por ter um painel específico para acesso a informações relacionadas à LAI, permitindo mais transparência na divulgação de dados sobre os pedidos de acesso à informação.

Também foram identificadas áreas de melhoria nas práticas de transparência e acesso à informação das duas instituições. Algumas dessas áreas estão relacionadas à disponibilidade e ao uso de tecnologias de informação e comunicação, como a implementação de sistemas de consulta pública de contratações relacionadas à Covid-19 e a utilização de APIs para acesso ao portal de dados abertos. A adoção de tecnologias pode potencializar a eficiência e a efetividade das práticas de transparência e acesso à informação, facilitando o acesso dos cidadãos aos dados e informações e, ao mesmo tempo, otimizando o trabalho dos órgãos públicos.

Outras áreas de melhoria estão relacionadas à gestão dos pedidos de acesso à informação, como a redução do tempo médio de resposta e a diminuição da taxa de pedidos com prazos prorrogados. A melhoria na gestão dos pedidos de acesso à informação pode contribuir para a garantia do direito de acesso à informação dos cidadãos, bem como para a promoção da transparência e *accountability* na administração pública.

Com base nos resultados da análise comparativa, é possível propor algumas recomendações para aprimorar as políticas e práticas de transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos, tanto em situações de normalidade quanto em momentos de crise, como a pandemia de Covid-19.

3.5.2 Implicações e recomendações para aprimorar as políticas de transparência

A análise comparativa realizada entre a CGU e a CGDF destacou algumas diferenças nas abordagens de transparência e políticas de acesso à informação adotadas por essas instituições durante o período de calamidade pública provocado pela pandemia de Covid-19. As implicações dos resultados obtidos nesta investigação apontam para a necessidade de uma maior convergência e cooperação entre as instituições, de modo a assegurar a efetividade das políticas de transparência e acesso à informação. Ademais, a disparidade entre os indicadores quantitativos analisados evidencia a importância de se estabelecer padrões e critérios claros para a avaliação e monitoramento das ações de transparência e acesso à informação.

Considerando as áreas de melhoria identificadas no estudo, algumas recomendações podem ser sugeridas:

1. melhoria na publicização de decisões e respostas à LAI: as instituições podem melhorar a forma de publicação de decisões e respostas a pedidos de acesso à informação. A CGDF, por exemplo, poderia disponibilizar um sistema de busca pública de pedidos e respostas da LAI, como o da CGU, para aumentar a transparência e facilitar o acesso à informação;
2. aperfeiçoamento das políticas de dados abertos: aumentar a quantidade e a qualidade dos dados abertos disponíveis, seguindo padrões internacionais e adotando formatos acessíveis, interoperáveis e reutilizáveis, de modo a permitir uma análise mais aprofundada e um controle social mais efetivo;
3. ampliar os mecanismos de cooperação e troca de experiências entre a CGU e a CGDF, visando à identificação e adoção das melhores práticas de transparência e acesso à informação;
4. investir em treinamento e capacitação dos servidores responsáveis pelo atendimento aos pedidos de acesso à informação, com o objetivo de reduzir o tempo médio de resposta e a taxa de pedidos com prazos prorrogados, buscando também uma melhoria na qualidade das respostas fornecidas e o cumprimento dos prazos legais;
5. aprimorar a divulgação de informações proativas (transparência ativa) e a publicação de decisões e repositórios de conhecimentos, ampliando a transparência e a compreensão das ações realizadas pelas instituições;
6. implementar painéis específicos sobre pedidos de acesso à informação e dados abertos, possibilitando o monitoramento e a avaliação das políticas de transparência e acesso à informação;
7. promoção de campanhas de conscientização sobre a LAI e a importância da transparência: desenvolver e promover campanhas de conscientização sobre a Lei de Acesso à Informação e a importância da transparência no combate à corrupção e na promoção de uma sociedade mais justa e participativa;
8. integração de sistemas e padronização de processos entre órgãos: promover a integração de sistemas de informação e padronização de processos entre órgãos públicos, a fim de facilitar o acesso à informação, diminuir a burocracia e melhorar a eficiência no atendimento aos pedidos de acesso à informação. Um exemplo seria a CGDF possibilitar a adoção do *login* GOV.BR, facilitando a experiência do usuário;

9. implementação de políticas de governo aberto: desenvolver e implementar políticas de governo aberto que englobem não apenas a transparência e o acesso à informação, mas também a participação dos cidadãos, a colaboração entre instituições e a utilização de tecnologias inovadoras para melhorar a gestão dos recursos públicos;
10. avaliação e adaptação das políticas de transparência em situações de emergência: desenvolver mecanismos que permitam a rápida adaptação das políticas de transparência e acesso à informação em situações de emergência, como a pandemia de Covid-19, garantindo que a sociedade possa monitorar e fiscalizar a gestão dos recursos públicos mesmo em momentos de crise.

A aplicação dessas recomendações pode contribuir significativamente para o fortalecimento das políticas e práticas de transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos, sobretudo em momentos de crise, como a pandemia da Covid-19. Além disso, é importante considerar o papel das tecnologias da informação e comunicação (TICs) na promoção da transparência e do acesso à informação. O uso de TICs pode facilitar o acesso e a disseminação de informações, bem como melhorar a participação dos cidadãos nas tomadas de decisões.

Nesse sentido, as instituições analisadas, CGU e CGDF, devem continuar investindo em tecnologias e inovações que permitam aprimorar e agilizar o atendimento aos pedidos de acesso à informação, além de facilitar a divulgação de informações proativas e o compartilhamento de dados com a sociedade e os órgãos de controle. Ademais, é crucial que as ações e políticas de transparência e acesso à informação sejam continuamente monitoradas e avaliadas, a fim de identificar áreas de melhoria e promover a adaptação às novas demandas e desafios que possam surgir. O processo de monitoramento e avaliação deve envolver a participação de diversos atores, incluindo os órgãos de controle, a sociedade civil, os cidadãos e as próprias instituições responsáveis pela gestão dos recursos públicos.

Nesse contexto, a cooperação e o diálogo entre esses atores são fundamentais para garantir o desenvolvimento e a implementação de políticas e práticas de transparência e responsabilidade efetivas, alinhadas aos princípios da democracia e da boa governança.

A implementação das recomendações e estratégias propostas neste estudo pode resultar em um aumento na transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos, beneficiando tanto as instituições governamentais quanto os cidadãos. Aprimorar a prática de transparência e acesso à informação é essencial para garantir que os recursos públicos sejam

utilizados de forma eficiente e eficaz, bem como para fortalecer a confiança da sociedade nas instituições governamentais e assegurar uma melhor qualidade dos serviços públicos.

Ademais, é importante salientar que as recomendações propostas neste estudo não são exaustivas e devem ser adaptadas às realidades específicas de cada instituição. A adoção de políticas e práticas de transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos é um processo contínuo, que deve ser constantemente avaliado e adaptado às mudanças no contexto político, social e econômico.

3.6 Diagnóstico e perspectivas futuras

O presente capítulo buscou investigar e comparar as práticas de transparência e acesso à informação adotadas pela Controladoria-Geral da União e pela Controladoria-Geral do Distrito Federal, especialmente no contexto da pandemia de Covid-19. A pesquisa se desenvolveu por meio da análise de indicadores qualitativos e quantitativos relacionados às estratégias, políticas e sistemas implementados por ambas as instituições, permitindo uma avaliação criteriosa de seu desempenho na garantia da transparência e do acesso à informação pública. Desse modo, neste subcapítulo conclusivo, serão apresentadas as principais descobertas e contribuições geradas pelo estudo, destacando os aspectos positivos e as áreas de melhoria encontradas nas práticas da CGU e da CGDF.

3.6.1 Síntese dos principais achados e contribuições do estudo comparativo

Entre os principais achados deste trabalho, destaca-se a constatação de que ambas as instituições analisadas têm se esforçado para promover a transparência e o acesso à informação, com a implementação de medidas e ferramentas que facilitam a consulta e a utilização de dados governamentais pelos cidadãos. A análise comparativa evidenciou diferenças e semelhanças na atuação das duas controladorias, o que possibilitou o estabelecimento de um panorama abrangente das práticas adotadas nos âmbitos federal e distrital.

No que diz respeito às práticas de transparência, observou-se que a CGU e a CGDF têm investido na criação e no aprimoramento de sistemas e plataformas digitais que viabilizam o acesso a informações de interesse público, no entanto, foram identificadas oportunidades de melhoria na navegabilidade e na apresentação de informações em seus respectivos *sites*, a fim de garantir uma maior efetividade na comunicação com os cidadãos.

Quanto ao processamento de pedidos de acesso à informação, verificou-se que ambas as instituições apresentam procedimentos e estratégias distintas, o que reflete a diversidade de contextos e desafios enfrentados nos âmbitos federal e distrital, contudo, a análise apontou a possibilidade de aprimorar a capacidade de resposta aos pedidos, bem como a qualidade das informações fornecidas, a fim de atender às demandas dos cidadãos de forma eficiente e eficaz.

O estudo comparativo também trouxe contribuições relevantes ao debate sobre as políticas públicas de transparência e acesso à informação no Brasil. A identificação de áreas de melhoria e boas práticas adotadas pelas controladorias permite a elaboração de recomendações e estratégias que podem auxiliar no aprimoramento das ações governamentais nessa área, além de servir como subsídio para a formulação de políticas públicas mais efetivas e alinhadas às demandas da sociedade.

Por fim, cabe ressaltar que a realização deste estudo comparativo reforça a importância da pesquisa acadêmica na compreensão das práticas de transparência e acesso à informação promovidas pelos órgãos de controle e fiscalização, ademais de auxiliar na identificação de caminhos e soluções que contribuam para a construção de um ambiente político e administrativo mais transparente e democrático.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim como a moldura confere uma perspectiva à pintura, o direito de acesso à informação delinea o campo de visão em uma sociedade democrática. No mosaico de direitos fundamentais, a informação pública se posiciona como uma peça central, um elemento indispensável para o pleno exercício da cidadania.

As origens desse direito encontram-se profundamente enraizadas na evolução histórica da própria administração pública, à medida que esta migrava da opacidade para a transparência. Esse fluxo pode ser visualizado como um espelho que reflete as transformações: conforme os modelos de governança evoluíram do autoritarismo e do controle unilateral para a participação democrática e a responsabilidade compartilhada, o direito de acesso à informação expandiu-se em escopo e significado.

A transparência, antes considerada uma opção, transformou-se em uma necessidade e, posteriormente, em um direito inalienável dos cidadãos, manifestando-se como um requisito crucial para o funcionamento efetivo e responsável da administração pública. O avanço da tecnologia e a crescente consciência dos cidadãos sobre seus direitos, somados à necessidade de responsabilidade e combate à corrupção, têm impulsionado essa evolução. O caminho percorrido até agora demonstra a ascensão de uma nova era, onde a informação não é apenas uma ferramenta de poder, mas um instrumento para a emancipação do cidadão e a efetivação de uma sociedade democrática.

A compreensão das tramas que permeiam a relação entre o cidadão e o Estado na sociedade moderna é algo que transcende a mera análise da letra fria da lei. É indispensável adentrar no universo dos princípios constitucionais, entre os quais se destaca, em especial, o princípio da publicidade, um pilar para a manutenção da democracia participativa e a garantia da *accountability* governamental.

Uma evolução desse princípio se manifesta no conceito de *Open Government*, que vai além da mera publicização dos atos governamentais, pressupondo um cenário onde o Estado se compromete não apenas a ser transparente, mas também a facilitar o acesso à informação e a incentivar a participação cidadã na tomada de decisões.

A ideia de transparência, vital neste contexto, passou por uma significativa metamorfose. A dinâmica da sociedade moderna, cada vez mais informada e atuante, passou a exigir que o Estado tome a iniciativa, divulgando proativamente informações relevantes para o público, contribuindo para um controle social mais eficaz e substancial.

Essa mudança de paradigma, que tem se refletido na adoção crescente de políticas de dados abertos, marca um progresso significativo na evolução do direito de acesso à informação. Ela indica a transição de uma postura reativa para uma proativa por parte do Estado. Ao antecipar as necessidades da sociedade, a divulgação de informações torna-se não apenas uma resposta, mas também um ato de iniciativa.

O marco legal brasileiro relacionado à temática tem se mostrado uma ferramenta essencial nesse processo. Normas como a Lei de Acesso à Informação têm papel preponderante na garantia do direito fundamental de acesso à informação. Elas têm a finalidade de tornar a informação um bem público e universal, promovendo a transparência ativa do Estado e possibilitando um ambiente mais aberto.

No entanto, uma legislação robusta e abrangente é apenas parte da equação. Para que a transparência seja efetiva e a informação seja verdadeiramente acessível, é necessário que a aplicação dessas normas seja efetiva, coerente e contínua. O comprometimento institucional e a adoção de tecnologias que facilitam a disseminação e o acesso à informação são elementos-chave para a efetivação desses princípios.

No cenário internacional, a transparência pública brasileira tem trilhado um caminho de progressos e desafios. O Brasil é signatário de diversas iniciativas globais que visam aumentar a transparência governamental, como a Parceria para Governo Aberto. Apesar dos avanços, há uma crescente demanda por maior transparência e responsabilidade, um reflexo das demandas mundiais e do crescente interesse público na forma como a gestão governamental é conduzida.

Nesse sentido, é de se salientar que a conquista e a manutenção do direito de acesso à informação, bem como a efetiva transparência do Estado, são processos constantes e dinâmicos. Exigem a constante avaliação e revisão das políticas e práticas governamentais, além da participação ativa da sociedade. Esse é o desafio para o presente e o futuro: continuar a promover a transparência e o acesso à informação como ferramentas de fortalecimento da democracia e de empoderamento dos cidadãos.

Vivenciamos um período de profundas mudanças, marcado por grandes desafios que testaram a robustez de nossas instituições e o compromisso do Estado com a transparência. O surgimento da Covid-19 e as mudanças radicais impostas por essa crise sanitária sem precedentes trouxeram à tona questões como o equilíbrio entre a transparência e a proteção dos dados pessoais, demonstrando a complexidade da administração em tempos de adversidade.

O regime de calamidade e de emergência de saúde pública imposto pela pandemia de Covid-19 implicou um choque de realidade para os gestores públicos e exigiu uma rápida

adequação da legislação interna, sem, contudo, renunciar a um alicerce fundamental, que é a correta e tempestiva prestação de contas.

Em que pese a necessária flexibilização das contratações públicas destinadas ao enfrentamento da doença, o legislador ordinário e constitucional reforçou expressamente a necessidade de se conferir transparência aos atos realizados, prevendo a criação, inclusive, de sítios específicos na Internet para essa missão.

Os órgãos de controle, como a Controladoria-Geral da União e a Controladoria-Geral do Distrito Federal, tiveram um papel decisivo durante este período. Mesmo diante da diversidade de interpretações e práticas, a missão de assegurar a transparência em meio à pandemia foi notável. Paralelamente, organizações não governamentais, como a *Open Knowledge* Brasil e a Transparência Internacional, mostraram-se essenciais para avaliar o desempenho das instituições brasileiras em relação à transparência durante esse período desafiador.

A crise também lançou luz sobre a importância do acesso à informação e a necessidade de adaptação contínua em tempos de mudança. O estudo comparativo entre a atuação da CGU e da CGDF revelou práticas que podem servir de exemplo para outras instituições, bem como áreas que requerem aprimoramento. Esses achados permitem a formulação de recomendações pragmáticas para melhorar as políticas de transparência.

Em meio a esse momento, a divisão de competências estipulada pelo pacto federativo brasileiro também foi colocada em xeque. A configuração político-administrativa complexa, com responsabilidades compartilhadas entre a União, estados-membros, Distrito Federal e municípios, colocou sob luz a capacidade de atuação coordenada e organizada desses entes durante períodos adversos.

Sabe-se transparência na gestão pública é muito mais do que uma mera obrigação do administrador público no exercício de suas funções, revelando-se como um verdadeiro instrumento para a melhoria contínua da gestão pública, promovendo a democracia, bem como a equidade e a eficácia das políticas públicas.

Diante disso, a primeira constatação que se pode extrair é que, embora a adaptação da legislação tenha se revelado um desafio à realidade imposta pela pandemia, não se demonstrou um obstáculo intransponível à transparência.

Tanto a legislação federal quanto a distrital, complementadas pelos atos administrativos dos respectivos órgãos de controle, foram eficazes em estruturar a transparência necessária na administração dos gastos públicos. A exigência de sítios específicos na Internet para a

divulgação de informações relativas aos gastos públicos ressaltou o compromisso das entidades governamentais em preservar e fortalecer a transparência.

Esses instrumentos permitiram um nível adequado de visibilidade sobre a gestão dos recursos públicos durante a pandemia, respondendo a uma demanda essencial de controle social em tempos de crise.

Assim, outra conclusão que se pode extrair é que a CGU e a CGDF buscaram implementar mecanismos com o objetivo de assegurar a aderência às orientações emitidas para a administração pública, visando a transparência dos gastos públicos.

A análise empírica da metodologia de atuação das referidas controladorias destacou algumas diferenças nas abordagens de transparência e políticas de acesso à informação adotadas durante o período de calamidade pública.

As implicações desses resultados apontam para a necessidade de maior convergência e cooperação, a fim de assegurar a efetividade dessas políticas. Além disso, a disparidade entre os indicadores quantitativos resalta a importância de se estabelecer padrões e critérios claros para a avaliação e o monitoramento das ações.

Melhorar a gestão dos pedidos de acesso à informação pode contribuir para garantir, com ainda mais efetividade, o direito dos cidadãos ao acesso à informação, bem como para promover a transparência e a responsabilidade na administração pública.

Ao refletir sobre o longo caminho trilhado na luta pelo direito de acesso à informação, desde suas raízes históricas até os desafios contemporâneos, fica claro o quão intrínseca essa prerrogativa é para a manutenção de uma sociedade democrática.

A crise da Covid-19, em meio a sua devastação, reiterou essa verdade, exigindo um compromisso ainda mais profundo com a transparência, a responsabilidade e a participação dos cidadãos. As lições aprendidas e os ajustes necessários identificados neste período são marcos fundamentais nesse processo contínuo de evolução.

Para prosseguir com essa jornada e realmente tornar a informação um bem público universal, é imperativo que se promova um ambiente verdadeiro de cooperação entre as várias entidades governamentais, servindo de base para o desenvolvimento de políticas públicas eficientes e eficazes no combate à corrupção e na promoção de uma gestão pública transparente e responsável, em consonância com os princípios do Estado Democrático de Direito e os valores fundamentais da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

- AGUNE, Roberto Meizi; GREGORIO FILHO, Álvaro Santos; BOLLIGER, Sergio Pinto. Governo aberto SP: disponibilização de bases de dados e informações em formato aberto. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2009, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: [s.n.], 2009. Disponível em: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_13/governo_aberto_sp_disponibilizacao_de_bases_de_dados_e_informacoes_em_formato_aberto.pdf. Acesso em: 8 abr. 2023.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ARRUDA, Carmen Silva Lima. **Transparência** na administração pública para enfrentamento da Covid-19. **Jota**, 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/transparencia-na-administracao-publica-paraenfrentamento-da-covid-19-24032020>. Acesso em: 17 set. 2021.
- BALL, Carolyn. What is transparency? **Public Integrity**, [s.l.], v. 11, n. 4, p. 293-307, 2009.
- BERCOVICI, Gilberto. Constituição e superação das desigualdades regionais. *In*: GRAU, Eros Roberto *et al.* (org.). **Direito Constitucional** – Estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Editora Malheiros, 2003. p. 74-107.
- BERNARDES, Camila Fernandes Santos. **O direito fundamental de acesso à informação: uma análise sob a ótica do princípio da transparência**. 2015. 175 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2015. p. 144. DOI <https://doi.org/10.14393/ufu.di.2015.72>.
- BEVILACQUA, Lucas. **Incentivos fiscais de ICMS e desenvolvimento regional**. São Paulo. Editora Quartier Latin, 2013.
- BEVILACQUA, Lucas; FONSECA, Rafael Campos Soares da. Normas gerais de Direito Financeiro e a Lei de Responsabilidade Fiscal. *In*: SCAFF, Fernando Facury; SILVA, Maria Stela Campos da; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo. **A trajetória de 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 303-320.
- BEVILACQUA, Lucas; REIS, Lazaro. Tributação sobre o consumo, incentivos fiscais de ICMS e externalidades positivas e negativas. *In*: PINHEIRO, Armando Castelar; PORTO, Antônio José Maristrello; SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. **Temas em Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2021. p. 237-256.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 2.023/2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Brasília: Presidência da República, [2020b]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1853941&filename=PL%2023/2020. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto legislativo n. 6, de 20 de março de 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: Presidência da República, [2020d]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília: Presidência da República, [1992]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 3.678, de 30 de novembro de 2000**. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Brasília: Presidência da República, [2000b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 7.037, de 21 de dezembro de 2009**. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2009]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília: Presidência da República, [2012]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 10.160, de 9 de dezembro de 2019**. Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10160.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 10.316, de 7 de abril de 2020**. Regulamenta a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Brasília: Presidência da República, [2020h]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10316.htm. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1998a]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 106, de 7 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Brasília: Presidência da República, [2020j]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc106.htm. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2000a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.. Brasília: Presidência da República, [2000k]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília: Presidência da República, [1966]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1993]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. Lei n. 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. Brasília: Presidência da República, [2011]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGDP). Brasília: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. Lei n. 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: Presidência da República, [2020a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.982, de 2 de abril de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília: Presidência da República, [2020g]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 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 a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília: Presidência da República, [2020c]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14035.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 14.217, de 13 de outubro de 2021.** Dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e de insumos e para a contratação de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19. Brasília: Presidência da República, [2021d]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14217.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória n. 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: Presidência da República, [2020i]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv928.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória n. 954, de 17 de abril de 2020.** Dispõe sobre o compartilhamento de dados por empresas de telecomunicações prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado e de Serviço Móvel Pessoal com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para fins de suporte à produção estatística oficial durante a situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília: Presidência da República, [2020e]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv954.htm. Acesso em: 31 jan. 2022.

BRASIL. **Portal de Dados Abertos do Governo Federal.** Disponível em: www.dados.gov.br. Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **5º Plano de Ação – Governo Aberto.** Brasília: CGU, 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/5o-plano-de-acao-brasileiro/5-plano-acao-nacional-30-03-2022.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Busca de pedidos e respostas.** Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/>. Acesso em: 03 ago. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Painel de Dados Abertos**. Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/dadosabertos>. Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Painel Lei de Acesso à Informação**. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoinformacao/pt-br/perguntas-frequentes/painel-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Plataforma FALABR**. Disponível em: www.falabr.cgu.gov.br. Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal de Acesso à Informação**. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoinformacao/pt-br>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama do CENSO 2022**. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em 10 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Tesouro Nacional Transparente**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>. Acesso em: 14 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria do Ministério da Saúde n. 913, de 22 de abril de 2022**. Declara o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV) e revoga a Portaria GM/MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Brasília: Ministério da Saúde, [2022a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt/portaria-913-22-ms.htm. Acesso em: 30 dez. 2022.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Portaria RFB n. 319, de 11 de maio de 2023**. Dispõe sobre a transparência ativa de informações relativas a incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica, prevista no inciso IV do § 3º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional. Brasília: Presidência da República, [2023]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-rfb-n-319-de-11-de-maio-de-2023-483430046>. Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n. 1.315/2021**. Restabelece a vigência da Lei nº 13.979, de 5 de fevereiro de 2020. Brasília: Presidência da República, [2021c]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148012>. Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 854/DF**. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Intdo.: Presidente da República. Relatora Min. Rosa Weber, julgada em 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.341/DF**. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Intdo.: Presidente da República. Relator Min. Marco Aurélio, julgada em 15 de abril de 2020. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183>. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.357/DF**. Requerente: Presidente da República. Intdo.: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Alexandre de Moraes, julgada em 13 de maio de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754438956>. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.625/DF**. Requerente: Rede Sustentabilidade. Intdo.: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Ricardo Lewandowski, julgada em 8 de março de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755551305>. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.351/DF**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Intdo.: Presidente da República. Relator Min. Alexandre de Moraes, julgado em 30 de abril de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753468971>. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.387/DF**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Intdo.: Presidente da República. Relatora Min. Rosa Weber, julgado em 7 de maio de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754357629>. Acesso em: 15 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n. 2.522/2021**. Auditoria integrada para avaliar a segurança, confiabilidade e auditabilidade da sistemática de votação eletrônica, sob responsabilidade do Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão Telepresencial de 20/10/2021a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/>. Acesso em: 14 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Contas do Presidente da República 2020**. Brasília: Presidência da República, 2020f. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2020/13-sintese-covid-19.html>. Acesso em: 13 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Plano Estratégico 2019-2025**. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/9E/33/17/17/8EA1F6107AD96FE6F18818A8/Plano_estrategico_TCU_2019-2025.pdf. Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório das Contas do Presidente da República de 2021**. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-presidente/1%20Relat%C3%B3rio%20CG2021.pdf>. Acesso em 10 fev. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, 2017.

BUISSA, Leonardo; BEVILACQUA, Lucas. Atividade financeira do Estado, transferências intergovernamentais e políticas públicas no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDfE**, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 48, mar./ago. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* (coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 4. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000.

CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. **Right to Information Rating**. 2022. Disponível em: <https://www.rti-rating.org/>. Acesso em: 30 mar. 2023.

CONTI, José Maurício. Considerações sobre o Federalismo Fiscal Brasileiro em uma perspectiva comparada. *In*: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). **Federalismo Fiscal: questões contemporâneas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 15-34.

CONTI, José Maurício (org.). **Federalismo fiscal**. Barueri, SP: Manole, 2004.

CUNHA FILHO, Márcio Camargo; XAVIER, Vitor César Silva. **Lei de Acesso à Informação: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2012.

DALMASSO, Alexandre. Índice de Percepção de Corrupção em 2021. **Licks**, 2022. Disponível em: <https://www.lickslegal.com/post/indice-de-percepcao-de-corrupcao-em-2021>. Acesso em: 12 ago. 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Dashboard do Sistema de Transparência das Contratações COVID-19**. Disponível em: <https://sistemas.df.gov.br/SistCovid/Dashboard>. Acesso em: 29 jan. 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Decisão TCDF n. 3.703/2020**. Relator Conselheiro Inácio Magalhães Filho, julgada em 2 de setembro de 2020. Brasília: TCDF, 2020b.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto n. 34.276, de 11 de abril de 2013**. Regulamenta a Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012, que dispõe sobre 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, todos da Constituição Federal de 1988. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=34276&txtAno=2013&txtTipo=6&txtParte=>. Acesso em: 15 jul. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto Distrital n. 40.509, de 11 de março de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, e dá outras providências. Brasília, 2020e. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/ad0fae78af5f4e50b46c7357b7ee8597/Decreto_40509_11_03_2020.html. Acesso em: 30 dez. 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto Distrital n. 40.584, de 1º de abril de 2020.** Institui medidas de transparência e prioridade aos processos relativos à atual situação de emergência em saúde pública e pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em decorrência do novo coronavírus (COVID-19), e dá outras providências. Brasília, 2020d. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/d59c09a8ba53421fa6accf119b59b622/Decreto_40584_01_04_2020.html. Acesso em: 31 jan. 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto Distrital n. 40.924, de 26 de junho de 2020.** Declara estado de calamidade pública no âmbito do Distrito Federal, em decorrência da pandemia causada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2 (Classificação e Codificação Brasileira de Desastres - COBRADE 1.5.1.1.0 - Doenças Infecciosas Virais) e dá outras providências. Brasília, 2020f. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/62c5c790666e41739a02627a40c7a91c/Decreto_40924_26_06_2020.html. Acesso em: 30 dez. 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto Distrital n. 41.431/2020.** Altera o art. 3º do Decreto nº 40.584, de 1º de abril de 2020, que institui medidas de transparência e prioridade aos processos relativos à atual situação de emergência em saúde pública e pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em decorrência do novo coronavírus (COVID-19). Brasília, 2020a. Disponível em: <https://www.sinj.df.gov.br/sinj>.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto Distrital n. 42.253, de 30 de junho de 2021.** Altera o Decreto nº 41.913, de 19 de março de 2021; o Decreto nº 41.841, de 26 de fevereiro de 2021, e dá outras providências. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/9604ba4b9ef64695b0991c8e587012e3/Decreto_42253_30_06_2021.html. Acesso em: 10 fev. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto Distrital n. 43.289, de 09 de maio de 2022.** Revoga o Decreto nº 40.924, de 26 de junho de 2020, que declara estado de calamidade pública no âmbito do Distrito Federal, em decorrência da pandemia causada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2 (Classificação e Codificação Brasileira de Desastres - COBRADE 1.5.1.1.0 - Doenças Infecciosas Virais) e dá outras providências. Brasília, 2022. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/664b187a7ee44c6faa1ec601f6a2efe0/Decreto_43289_09_05_2022.html. Acesso em: 30 dez. 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Guia de Transparência Ativa.** Brasília: CGDU, 2018. Disponível em: https://www.cg.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Guia_transparencia_ativa.pdf. Acesso em: 14 jul. 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Instrução Normativa CGDF n. 2/2015.** Disciplina a divulgação, nos sítios oficiais na rede mundial de computadores – internet, de informações de interesse geral ou coletivo, custodiadas e produzidas pelos órgãos do Governo do Distrito Federal, observado o disposto na Lei Distrital nº 4.990 de 2012 – LAI/DF. Disponível em:

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/cb288737c6634948aef97d7af51f58f1/Instru_o_Norma_tiva_2_08_12_2015.html. Acesso em: 14 jul. 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital n. 4.990, de 12 de dezembro de 2012**. Regula o acesso a informações no Distrito Federal previsto no art. 5º, XXXIII, no art. 37, § 3º, II, e no art. 216, § 2º, da Constituição Federal e nos termos do art. 45, da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2012]. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/72983/Lei_4990_12_12_2012.html. Acesso em: 31 jan. 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital n. 6.573, de 08 de maio de 2020**. Institui o Programa Renda Mínima Temporária em enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da doença do coronavírus – Covid-19. Brasília, 2020c. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/e0000ba665f74eeb836475cdedf13786/Lei_6573_08_05_2020.html. Acesso em: 31 jan. 2022.

DISTRITO FEDERAL. **Plataforma Participa-DF**. Disponível em: <https://www.participa.df.gov.br>. Acesso em: 31 jan. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Portal de Dados Abertos do Governo do Distrito Federal**. Disponível em: www.dados.df.gov.br. Acesso em: 10 dez. 2022.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Aprovação do Orçamento de 2021**. Disponível em: <https://www.cl.df.gov.br/-/or-c3-a7amento-que-prev-c3-aa-r-44-18-bilh-c3-b5es-para-2021-c3-a9-aprovado-na-cldf>. Acesso em: 10 fev. 2023.

EDMONDSON, Amy C. Don't Hide Bad News in Times of Crisis. **Harvard Business Review**, Mar 6, 2020. Disponível em: <https://hbr.org/2020/03/dont-hide-bad-news-in-times-of-crisis>. Acesso em: 15 maio 2023.

ELALI, André. **O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional**. São Paulo: MP Editora, 2005.

FARIAS, Edilson Pereira de. **Liberdade de expressão e comunicação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FERREIRO, Alejandro. Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción. *In*: INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE (IACC), 1999, Durban, África do Sul. **Anais [...]**. Duban: [s.n.], 1999. p. 10-15.

FONSECA, Rafael Campos Soares da; FONSECA, Gabriel Campos Soares da. A legitimidade política da execução fiscal na Justiça Federal brasileira. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, Recife, v. 89, n. 1, p. 44, 2017.

FONSECA, Reynaldo Soares da; FONSECA, Rafael Campos Soares da. Federalismo Fraternal: concretização do princípio da fraternidade no federalismo. *In*: FRÓZ SOBRINHO, José de Ribamar *et al.* (orgs.). **Direitos humanos e fraternidade: estudos em homenagem ao ministro Reynaldo Soares da Fonseca**. São Luís: ESMAM: EDUFMA, 2021. p. 20-38.

FORTINI, Cristiana; AMARAL, Greycielle; CAVALCANTI, Caio Mário Lana. LGPD x LAI: sintonia ou antagonismo? *In*: PIRONTI, Rodrigo (coord.). **Lei Geral de Proteção de Dados no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 101-122.

FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à boa administração pública**. 3. ed. refundida e aumentada. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

FUNG, Archon; KHAGRAM, Sanjeev; RENZIO, Paolo de. Overview and syntesis: the political economy of fiscal transparency, participation and accountability around the world. *In*: FUNG, Archon; KHAGRAM, Sanjeev; RENZIO, Paolo de. (eds.). **Open Budgets: the political economy of transparency, participation and accountability**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2013. p. 1-49.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Selo Prioridade COVID-19 no Distrito Federal**. Disponível em: <https://www.cg.df.gov.br/gdf-lanca-selo-prioridade-covid-19-para-acelerar-processos/>. Acesso em: 29 jan. 2022.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. **Portal Covid-19**. Disponível em: <http://www.coronavirus.df.gov.br/>. Acesso em: 3 maio 2023.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

JOKURA, Tiago. Transparência de dados é essencial na pandemia. **Pesquisa Fapesp**, 17 de setembro de 2020. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/transparencia-de-dados-e-essencial-na-pandemia/>. Acesso em: 12 jul. 2022.

LOWY INSTITUTE. **COVID Performance**. 2021. Disponível em: <https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/embed/region/>. Acesso em: 28 set. 2022.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Benacorsi de. Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil. *In*: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 21-38.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. **Fórum de Contratação e Gestão de Pessoas**, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, 2010.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. A separação dos poderes e o ativismo judicial. *In*: SCAFF, Fernando Facury *et al.* (org.). **A crise do federalismo em estado de pandemia**. v. 2. Belo Horizonte: Editora Letramento: Casa do Direito, 2021. p. 62-86.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MORAES, Alexandre de. Federação brasileira – necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 251, p. 11-27, maio 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7526>. Acesso em: 8 mar. 2023.

MOTTA, Fabrício. O Direito Administrativo continua vivo durante a pandemia. **Consultor Jurídico**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-23/interesse-publico-direito-administrativo-continua-vivo-durante-pandemia>. Acesso em: 14 jul. 2022.

MOTTA, Fabrício. Publicidade e transparência nos 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 1, n. 0, p. 271-289, set. 2010.

MOTTA, Fabrício. Publicidade e transparência são conceitos complementares. **Consultor Jurídico**, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-01/interesse-publico-publicidade-transparencia-sao-conceitos-complementares>. Acesso em: 14 jul. 2022.

NUNES, Antônio Carlos Ozório. Corrupção: o combate através da prevenção. *In*: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (coord.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 16.

OLIVEIRA, Erivanilson Freitas de *et al.* O uso de tecnologias para detecção de fraudes na pandemia da Covid-19. **Revista Contabilidade e Controladoria**, Curitiba, v. 13, n. 1, p. 156-177, jan.-abr. 2021.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. [S.l.]: ONU, 2003. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 8 ago. 2022.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração de Governo Aberto, de 2011**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2022.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2022.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. **Emergência dos Dados**: como o Índice de Transparência da Covid-19 impulsionou a abertura de dados da pandemia no Brasil. São Paulo: Open Knowledge Brasil, 2021. Disponível em: https://ok.org.br/wp-content/uploads/2021/11/Ebook_EmergenciaDados_OKBR.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. **Índice de Transparência da Covid-19**. Disponível em: <https://transparenciacovid19.ok.org.br/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. **Nota Metodológica Transparência da Covid-19 2.0**. Disponível em: https://transparenciacovid19.ok.org.br/files/Nota_Metodologica_Transparencia_da_Covid-19_2.0.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. **Nota Metodológica Transparência da Covid-19 3.0**. Disponível em:

https://transparenciacovid19.ok.org.br/files/Nota_Metodologica_Transparencia_da_Covid-19_3.0.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. **Nota Técnica Vacinação**. Disponível em: https://www.ok.org.br/wp-content/uploads/2021/03/Nota_Tecnica_Vacinacao_04032021.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. **Sobre**. Disponível em: <https://ok.org.br/sobre/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

PINTO, Élida Graziane. **Financiamento dos direitos à saúde e educação** – Uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 17-144.

PIRONTI, Rodrigo; TESSEROLLI, Eduardo Ramos Caron. A Lei Geral de Proteção de Dados e o tratamento de dados sensíveis pela Justiça Eleitoral. *In*: PIRONTI, Rodrigo (coord.). **Lei Geral de Proteção de Dados no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 394.

PIRONTI, Rodrigo; ZILIOOTTO, Mirela Miró. O direito à autodeterminação informativa e a questão do consentimento no tratamento de dados pessoais pela Administração Pública. *In*: PIRONTI, Rodrigo (coord.). **Lei Geral de Proteção de Dados no Setor Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 407-426.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e estratégia do desenvolvimento**: elementos de uma sociologia especial da administração. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.

RODRIGUES, Karina Furtado. Unveiling the concept of transparency: its limits, varieties and the creation of a typology. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, 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**, [s.l.], 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: 7 set. 2021.

SCAFF, Fernando Facury *et al.* (org.) **A crise do federalismo em estado de pandemia**. v. 1. Belo Horizonte: Editora Letramento: Casa do Direito, 2021.

SCAFF, Fernando Facury. O Estado de emergência financeira e o orçamento de guerra. **Revista do Advogado**, [s.l.], n. 148, p. 93-107, dez. 2020.

SCAFF, Fernando Facury; GUIMARÃES, Raquel Lamboglia. Impactos da Covid na Lei de Responsabilidade Fiscal. *In*: SCAFF, Fernando Facury; SILVA, Maria Stela Campos da; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo (org.). **A trajetória de 20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Belo Horizonte: D'Plácido. 2020. p. 131.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 351, 2009.

SILVA, Walber Alexandre de Oliveira e; BRUNI, Adriano Leal. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 2, p. 415-431, 2019.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Financeiro e Tributário**. v. II. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de percepção da corrupção**. 2021. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Metodologia Ranking de Transparência da Contratação Emergencial Covid-19**. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/103:tibr-notametodologica2rankingcovid?stream=1>. Acesso em: 10 fev. 2022.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Quem somos?** Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/manifesto/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Ranking de Transparência na Contratação Emergencial COVID-19**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Setbacks in the Legal and Institutional Anti-Corruption Frameworks**. 2021. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/brazil-setbacks-2021>. Acesso em: 20 mar. 2023.

VILLANUEVA, Ernesto. **Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica**. Estudio introductorio y compilación, México: Unam, 2003.

WORLD JUSTICE PROJECT. **Índice de Estado de Direito**. 2021. Disponível em: <https://worldjusticeproject.org/> Acesso em: 30 mar. 2023.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução de Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, [s.l.], v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.