

Revista da CGU

Brasília • Volume 12 • Nº 22 • Jul-Dez 2020

NESTA EDIÇÃO:

Observatório Social
em Foz do Iguaçu

Acesso a
informações
públicas x proteção
de dados pessoais

Ciência de dados
aplicados à Auditoria
Internacional

Controle
Governamental,
Prevenção e
Combate da
Corrupção

E AINDA:

Dossiê

“Accountability
e Controle em
Contexto de
Pandemia”



Revista da CGU

Brasília • Volume 12 • Nº 22 • Jul-Dez 2020

Controladoria-Geral da União

WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO

Ministro da Controladoria-Geral da União

JOSÉ MARCELO CASTRO DE CARVALHO

Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

ANTÔNIO CARLOS BEZERRA LEONEL

Secretário Federal de Controle Interno

GILBERTO WALLER JÚNIOR

Corregedor-Geral da União

VALMIR GOMES DIAS

Ouvendor-Geral da União

CLÁUDIA TAYA

Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

JOÃO CARLOS FIGUEIREDO CARDOSO

Secretário de Combate à Corrupção

Revista da CGU / Controladoria-Geral da União

<http://gov.br/cgu/revista>

e-ISSN 2595-668X

Multidisciplinar

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social - Ascom/CGU

Foto da Capa: Juliano Rocha da Silva, vencedor do II Concurso de Fotografia da Ouvidoria-Geral da União

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905 - Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

E-mail: revista@cgu.gov.br

www.cgu.gov.br

Revista da CGU

Periódico científico voltado à difusão e promoção do conhecimento e da pesquisa nos seguintes temas: accountability e políticas anticorrupção; controle interno e auditoria pública; governança e riscos; correição e responsabilização administrativa; transparência e controle social; integridade e ética pública; ouvidoria e participação social; prevenção e combate à corrupção; e metodologia de pesquisa aplicada aos referidos temas.

EQUIPE EDITORIAL

Comissão Editorial

Dr. Temístocles Murilo de Oliveira Júnior • Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Dr. Marcio Camargo Cunha Filho • Universidade de Brasília (UnB)

M. Sc. Flavio Rezende Dematté • Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP)

Dra. Mariana Barbosa Cirne • Centro de Ensino Unificado de Brasília (UniCEUB)

M. Sc. Vítor César Silva Xavier • Universidade de Brasília (UnB)

Editores Especiais

Dr. Eduardo José Grin • Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP)

(*dossiê especial Accountability e Controle em Contexto de Pandemia*)

Dr. Frederico Lustosa da Costa • Universidade Federal Fluminense (UFF)

(*dossiê especial Accountability e Controle em Contexto de Pandemia*)

CONSELHO EDITORIAL

Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos • Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Dr. Carlos Frederico Pereira da Silva Gama • Universidade Federal de Tocantins (UFT)

Dra. Cecília Olivieri • Universidade de São Paulo (USP)

Dr. César Augusto Tibúrcio Silva • Universidade de Brasília (UnB)

Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes • Universidade Federal Minas Gerais (UFMG)

Dr. Frederico Lustosa da Costa • Universidade Federal Fluminense (UFF)

Dr. Ivan Ricardo Gartner • Universidade de Brasília (UnB)

Dra. Janaína Lima Penalva da Silva • Universidade de Brasília (UnB)

Dr. José Célio Silveira Andrade • Universidade Federal Bahia (UFBA)

Dr. José Matias-Pereira • Universidade de Brasília (UnB)

Dr. Leonardo Secchi • Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

Dr. Luciano da Ros • Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Dr. Marco Cepik • Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Dr. Matthew M. Taylor • American University
Dra. Paula Veiga • Universidade de Coimbra
Dr. Robert Gregory Michener • Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EBAPE)
Dr. Rubens Pinto Lyra • Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho • Universidade Federal de Goiás (UFG)

REVISORES (2020)

Dra. Adila Maria Taveira de Lima • Universidade Federal de Tocantis
Dr. Alexandre Douglas Zaidan de Carvalho • Universidade de Brasília
M. Sc. Alzira Ester Angeli • Universidade Federal do Paraná
Dra. Ana Cláudia Pedrosa • Universidade Federal do Amazonas
Dra. Ana Júlia Possamai • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dra. Ana Luíza Aranha • Universidade Federal de Minas Gerais
Dr. Anderson Roberto Pires e Silva • Universidade Federal do Pará
M. Sc. Andréa Lucas Fagundes • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dra. Andrea Oliveira Ribeiro • Universidade Federal do estado do Rio de Janeiro
Dr. Antonio Duarte de Lima Júnior • Controladoria-Geral da União
Dra. Ariane Cristine Roder Figueira • Universidade Federal do Rio de Janeiro
M. Sc. Bruno Jorge Fagali • Universidade de São Paulo
Dr. Bruno Mello Souza • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dr. Caio César de Medeiros Costa • Universidade de Brasília
Dra. Claudia Cappelli • Universidade Federal do Rio de Janeiro
M. Sc. Claudia da Silva Jordão • Corvinus University of Budapest
M. Sc. Cláudia Maria de Freitas Chagas • Universidade de Brasília
Dra. Christiane da Silva Schroeder • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
M. Sc. Daiane Londero • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dra. Daniella Maria dos Santos Dias • Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
Dra. Elizabeth Matos Ribeiro • Universidade Federal da Bahia
Dra. Érica Bezerra Queiroz Ribeiro • Centro Universitário de Brasília
Dr. Fabio Lopes Soares • Florida Christian University
Dr. Fabrício Martins Mendonça • Universidade Federal de Juiz de Fora
Dr. Fabrício Vasconcelos Oliveira • Universidade da Amazônia
Dr. Felipe Fernandes Ribeiro Maia • Faculdades Milton Campos
Dra. Fernanda Odilla Vasconcelos de Figueiredo • Università di Bologna
Dr. Francisco Rogério Madeira Pinto • Universidade de Brasília

Dr. Fúlvio Eduardo Fonseca • Universidade de Brasília
Dr. Gills Vilar-Lopes • Universidade da Força Aérea
Dra. Gilmara Mendes da Costa Borges • Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Dr. Hugo Melo Filho • Università degli Studi di Roma La Sapienza
Dra. Isolda Lins Ribeiro • Universidade Federal de Minas Gerais
Dra. Izabela Moreira Corrêa • London School of Economics
M. Sc. Jacqueline Maria Cavalcante da Silva • Centro Universitário de Brasília
Dra. Jennifer Azambuja de Moraes • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dr. Joacy Victor Araújo • Universidad Nacional de La Matanza
M. Sc. Joeldson Ferreira Guedes • Universidade San Carlos Asuncion
M. Sc. José Antonio Gouvêa Galhardo • Universidade de São Paulo
Dr. José Flávio Bianchi • Universidade de Brasília
Dra. Karina Furtado Rodrigues • Escola de Comando e Estado Maior do Exército
Dra. Karoline Marinho • Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Dra. Layde Lana Borges da Silva • Universidade Federal de Rondônia
Dr. Li Chong Lee Bacelar de Castro • Universidade Católica de Brasília
M. Sc. Leonino Gomes Rocha • Universidade de Salamanca, Espanha
Dra. Loiva Mara de Oliveira Machado • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dr. Lucas Borges de Carvalho • Escola Nacional de Administração Pública
Dra. Ludmila Melo Souza • Universidade de Brasília
M. Sc. Luma Poletti Dutra • Universidade de Brasília
Dr. Marcus Vinicius de Azevedo Braga • Universidade Federal do Rio de Janeiro
M. Sc. Maria Fernanda Colaço Alves • Universidade Sorbonne-Paris
M. Sc. Maria Paula Escobar Bins • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dra. Mariana Batista da Silva • Universidade Federal de Pernambuco
Dr. Maurício Vasconcellos Leão Lyrio • Universidade Federal de Santa Catarina
Dr. Mauro Salvo • Banco Central do Brasil
M. Sc. Nyalle Barboza Matos • Universidade de Brasília
M. Sc. Olavo Venturim Caldas • Universidade de Brasília
Dr. Otacílio Silveira Neto • Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Dr. Pedro da Silva Moreira • Universidad Autónoma de Madrid
Dra. Priscila Spécie • Universidade de São Paulo
Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral • Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Dr. Ramiro de Ávila Peres • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dr. Raphael Peixoto de Paula Marques • Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Dr. Raphael Schilickmann • Universidade Federal de Santa Catarina
Dra. Raquel Mattos Pimenta • Universidade de São Paulo
Dra. Renata Mendes de Araujo • Mackenzie
Dr. Ricardo Lins Horta • Universidade de Brasília
Dr. Rodrigo de Souza Gonçalves • Universidade de Brasília

Dr. Rodrigo Lins • Universidade Federal de Pernambuco
Dr. Rodrigo Piquet Saboia de Mello • Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
Dr. Rogério de Souza Farias • Fundação Alexandre de Gusmão
Dr. Romualdo Anselmo Santos • Universidade de Sheffield
M. Sc. Ronaldo José Rêgo de Araújo • Universidade Federal da Paraíba
Dra. Simone Cristine Araújo Lopes • Universidade Federal de Juiz de Fora
Dra. Taiana Fortunato Araujo • Universidade Federal do Rio de Janeiro
M. Sc. Thiago Nascimento Fonseca • Universidade de São Paulo
Dr. Thomaz Anderson Barbosa da Silva • Fundação Getúlio Vargas
M. Sc. Victor Godeiro de Medeiros Lima • Universidade de Brasília
M. Sc. Vladimir Pinto Coelho Feijó • Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Índice

EDITORIAIS

Entre rapidez e rigor: a eterna tensão do processo científico • 162

Marcio Cunha Filho

Accountability e controle em tempos de pandemia: desafios e interlocução entre os campos científico e profissional • 164

Frederico Lustosa da Costa, Eduardo José Grin e Temístocles Murilo de Oliveira Júnior

ARTIGOS

Controle social: as ações do Observatório Social (OSFI) em Foz do Iguaçu (PR/Brasil) • 168

Social control: the actions of the Social Observatory (OSFI) in Foz do Iguaçu (PR/Brazil)

Control social: Las acciones del Observatorio Social (OSFI) en Foz do Iguaçu (PR/Brasil)

Rafaela Marçal Buono / Maria Alejandra Nicolás

Critérios de ponderação entre o direito de acesso a informações públicas e o direito à proteção de dados pessoais: lições a partir do modelo espanhol • 184

Balancing criteria between the right to access public information and the right to personal data protection: lessons from the spanish model

Criterios de ponderación entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales: lecciones del modelo español

Leonardo Valles Bento

Ciência de dados aplicada à Auditoria Interna • 196

Data science applied to Internal Audit

Ciencia de datos aplicada a Auditoría Interna

Gustavo Fleury Soares

CONTROLE GOVERNAMENTAL, PREVENÇÃO E COMBATE DA CORRUPÇÃO

Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal: mudanças e agentes políticos na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 • 210

Internal Control System of the Federal Executive Branch: changes and political agents in the 1987 National Constituent Assembly

Sistema de Control Interno del Ejecutivo Federal: cambios y agentes políticos en la Asamblea Nacional Constituyente de 1987

Beatriz Silva da Costa

Análise da eficiência do modelo de contratação de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração mensuradas por resultados: estudo de caso de dois hospitais públicos do estado de Minas Gerais • 228

Analysis of efficiency of the indirect service execution hiring model based on performance and remuneration measured by results: case study of two public hospitals from Minas Gerais state

Analisis de la eficiencia del modelo de contratación para la ejecución indirecta de servicios a partir de la prestación y retribución medida por resultados: estudio de caso de dos hospitales públicos en el estado de Minas Gerais

Igor Kaiser Garcia Gomes, Sérgio Ricardo Gaspar, Antônio Artur de Souza

DOSSIÊ "ACCOUNTABILITY E CONTROLE EM CONTEXTO DE PANDEMIA"

Restrições ao direito de acesso à informação em contextos emergenciais: análise dos efeitos da Covid-19 nos governos subnacionais • 246

Restricciones del derecho de acceso a la información en contextos de emergencia: análisis de los efectos del Covid-19 en los gobiernos subnacionales

Restrictions on the right of access to information in emergency contexts: an analysis of the effects of Covid-19 on subnational governments

Lívia Neto Machado, Marília Sorrini Peres Ortiz, Thomaz Anderson Barbosa da Silva e Laila Bellix

Transparência governamental em capitais dos estados no Brasil nas contratações emergenciais para o combate da Covid-19 • 260

Governmental transparency in state capitals in Brazil in emergency contracts to combat Covid-19

Transparencia gubernamental en las capitales de estado en Brasil en contratos de emergencia para combatir Covid-19
José Antonio Gomes de Pinho, Ana Rita Silva Sacramento, Fabiano Maury Raupp, Marcelo Santos Amaral

Situações de emergência, controle social, tribunais de contas e jurimetria: Um estudo das decisões sobre denúncias e representações apresentadas ao Tribunal de Contas da União • 275

Emergency situations, social control, courts of accounts and jurimetrics: A study of decisions on complaints and representations submitted to the Federal Court of Accounts

Situaciones de emergencia, control social, tribunales de cuentas y jurimetría: Estudio de las decisiones sobre denuncias y representaciones presentadas al Tribunal de Cuentas Federal

Gilson Piqueras Garcia

Reequilíbrio econômico-financeiro em concessões de infraestrutura no Brasil: reflexões sobre os impactos da pandemia do Covid-19 • 289

Economic and financial rebalance in infrastructure concessions in Brazil: reflections on the impacts of the Covid-19 pandemic

Reequilibrio económico y financiero en concesiones de infraestructura en Brasil: reflexiones sobre los impactos de la pandemia Covid-19

Rodrigo Carvalho Gonçalves e Marcos Lima Bandeira

Inovação em accountability no combate à Covid-19 no Brasil: Uma análise empírica do Controle Interno • 302

Innovation in accountability in the fight against Covid-19 in Brazil: An empirical approach of the internal control

Innovación en accountability en la lucha contra el Covid-19 en Brasil: Un análisis empírico del control interno

Marcus Vinicius de Azevedo Braga, Daniel Matos Caldeira e Sandro Zachariades Sabença

Innovation in accountability in the fight against Covid-19 in Brazil: An empirical analysis of internal control • 317

Marcus Vinicius de Azevedo Braga, Daniel Matos Caldeira and Sandro Zachariades Sabença

La contratación pública en tiempos de Pandemia del Covid-19 en España • 330

Public procurement in Spain in the context of the Covid-19 Pandemic

Contrataciones públicas na Espanha no contexto da Pandemia Covid-19

Carmen Pineda Nebot y Gonzalo Pardo Beneyto

Accountability and trust in government: what's next? • 343

Rendición de cuentas y confianza en el gobierno: perspectivas para el futuro

Accountability e confiança: perspectivas para o futuro

Kathryn E. Newcomer

Entre rapidez e rigor: a eterna tensão do processo científico

Marcio Cunha Filho¹

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.391>

O ano de 2020 será para sempre associado à pandemia do novo Coronavírus e às transformações econômicas, sociais e políticas por ela causadas. A brutal rapidez dos acontecimentos desse ano, bem como a consequente necessidade de governos apresentarem respostas igualmente rápidas a uma gama de problemas complexos, tem entrado em choque com o tempo da ciência, que por definição é mais lento, reflexivo e cauteloso do que a política. Apesar de a aceleração do tempo ter também afetado a ciência – e o desenvolvimento em tempo recorde de vacinas é a maior marca disso – o processo científico não pode abrir mão da revisão por pares, do diálogo com a literatura existente, do processo de editoração que visa melhorar, ainda que apenas gradualmente, as publicações acadêmicas. Não seguir esses procedimentos pode ter consequências desastrosas, inclusive a erosão da confiança da população no processo científico.

Essa edição da Revista da CGU é fruto dessa tensão entre, de um lado, cautela, rigor e diálogo e, de outro, a aceleração da forma com que percebemos o tempo. Em dezembro de 2020, ainda estamos por viver a total extensão dos efeitos da pandemia, porém acreditamos que já houve tempo suficiente para uma reflexão madura sobre as causas, impactos e riscos para a administração pública do novo contexto em que vivemos.

Naturalmente, por analisarem problemas ainda em curso, os artigos aqui publicados não possuem respostas definitivas acerca das repercussões da pandemia em suas respectivas áreas de interesse. Os autores e autoras da presente edição especial trazem para discussão problemáticas cujos desdobramentos ainda estão por serem descobertos, e cujas respostas ainda estão em aberto. Mas a provisoriação e a eterna incompletude são, na verdade, marcas do processo científico como um todo: diferentemente de convicções ou ideologias, as conclusões da ciência estão sempre passíveis de serem melhoradas, complementadas ou até mesmo totalmente refutadas. Além disso, mais do que encontrar respostas certas e definitivas, o processo científico se preocupa em fazer as perguntas certas – aquelas que, como diz Edward Said (2005, p. 28), são “sistematicamente esquecidas ou varridas para debaixo do tapete.”

Esse é o objetivo da presente edição da Revista da CGU: contribuir para, dentro de nosso campo de interesse, formular perguntas novas, fazer questionamentos e provocações ainda não propostos, chamar atenção para riscos e problemas que até o momento passaram como desapercebidos por parte da academia ou de governos. O caráter crítico e dialógico é, assim, um requisito essencial para que trabalhos sejam considerados para publicação na revista.

Formular perguntas corretas envolve diversidade. Somente adotando técnicas de pesquisa variadas e diferentes níveis de análise é possível realmente chegar às perguntas corretas. Nesse sentido, esta edição também tem como característica marcante a diversidade de métodos, contemplando desde estudos de caso até artigos com abordagens fortemente quantitativas, passando também por análises históricas. A política editorial da Revista é fundada na ideia de que não existem hierarquias entre métodos quantitativos e qualitativos – as abordagens quanti e quali são na verdade complementares e buscam responder a perguntas diferentes (Mahoney; Goertz 2012).

Os artigos desta edição lançam algumas perguntas para discussão: quais são, nos Estados Unidos, as perspectivas para a confiança das pessoas nas instituições públicas em um momento em que ela é mais necessária do que nunca, mas ao mesmo tempo se encontra desgastada? Que restrições a direitos fundamentais, em especial o direito de acesso à informação, têm sido realizadas por governos subnacionais em decorrência da pandemia? Como denúncias e representações têm moldado a atuação do Tribunal de Contas da União? Que inovações institucionais em matéria de accountability os governos federal e estaduais adotaram desde o início da pandemia e como essas inovações podem ser interpretadas? Que novas ferramentas de contratação a Espanha tem adotado para lidar com a atual crise?

Com esta edição, a Revista da CGU consolida sua estratégia de internacionalização, não apenas por ser uma edição verdadeiramente trilíngue, com artigos em português, espanhol e inglês, mas também por não se limitar a discutir problemáticas locais ou nacionais: nesse sentido, o artigo da professora Kathryn Newcomer discute a confiança nas instituições públicas nos Estados Unidos no momento em que o país passa por uma transição política, e o artigo dos professores Carmen Nebot e Gonzalo Beneyto discutem o novo regime de contratações na Espanha em decorrência da pandemia. Novamente, mais do que trazer respostas prontas ou inacabadas, que não necessariamente poder ser emuladas acriticamente, estes artigos trazem à tona reflexões, raciocínios e posturas críticas que contribuem para formar conhecimentos flexíveis e adaptáveis, que podem servir de insumo para futuras reflexões.

Além dos artigos da edição especial Controle e Accountability em Tempos de Pandemia, a Revista também apresenta a continuação do Dossiê Controle Governamental, Prevenção e Combate da Corrupção, em que são apresentados um artigo sobre as mudanças políticas ocorridas no sistema de controle interno na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e um estudo de caso sobre a eficiência do modelo de contratação de execução indireta de serviços a partir de dois hospitais públicos de Minas Gerais.

Além dos dossiês especiais, esta edição contempla também o fluxo contínuo de publicações, abordando temas da maior importância e atualidade, como uso e impactos da ciência de dados em processos de auditoria interna, o controle social da aplicação de recursos financeiros por parte de organização da sociedade civil no Paraná, as tensões entre a Lei de Acesso à Informação e a nova Lei Geral de Proteção de Dados.

A Revista seguirá buscando apresentar à sociedade pesquisas que importem para a sociedade e que possam trazer benefícios concretos à elaboração de políticas públicas e à população em geral.

A Revista agradece a todas e todos os autores e autores e pareceristas envolvidos na laboração desta edição. Em especial, agradecemos a coordenação e liderança dos professores Frederico Lustosa da Costa (UFF) e Eduardo José Grin (FGV EAESP), cuja contribuição foi crucial para o sucesso da presente edição.

Referências

Goertz, Gary, e Mahoney, James. *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press, 2012.

Said, Edward. *Representações do intelectual*: as conferências Reith de 1993. Tradução Milton Hatoum. São Paulo: Companhia das Letras, 2005

Marcio Cunha Filho



<https://orcid.org/0000-0002-4649-8049>

Doutor em Direito pela Universidade de Brasília. Professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. Auditor Federal da Controladoria-Geral da União e editor da Revista da CGU. As opiniões aqui apresentadas não representam o posicionamento institucional oficial de nenhuma dessas instituições.

Accountability e controle em tempos de pandemia: desafios e interlocução entre os campos científico e profissional

Frederico Lustosa da Costa¹, Eduardo José Grin² e Temístocles Murilo de Oliveira Júnior³

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.392>

O advento da pandemia de Covid-19 e as consequências econômicas, sociais e políticas do seu combate suscitam debates sobre a ação pública e os controles que sobre ela se exercem, levando a questionamentos sobre a permanência, o funcionamento e a eficácia dos mecanismos de *accountability* em tempos de calamidade.

Esta crise tem sido marcada pela necessidade de diferentes governos e da gestão pública atuarem com prontidão, transparéncia e eficiência na proteção a pessoas em situação de vulnerabilidade, ao mesmo tempo em que devem se submeter aos mecanismos democráticos de controle. Estas dificuldades e tensões têm se mostrado especialmente acentuadas nos países emergentes, não tendo merecido, até o presente, a devida atenção dos meios científicos e políticos.

Com efeito, quem se ocupa de estudar os sistemas de controle da ação pública sabe que há sempre uma tensão entre a tempestividade das entregas, a eficiência da prestação e a efetividade dos controles. Isso se agrava em momentos de crise, em que emergências de qualquer natureza impõem prazos curtos para as entregas, prestação sub-ótima para os beneficiários e afrouxamento dos controles. O cidadão não pode esperar, os custos podem subir e o controle não pode dificultar a entrega emergencial. Tais são os dilemas vividos em 2020 – os trade offs entre tempestividade, eficiência e controle que tiveram que ser enfrentados pelos agentes públicos e pelos órgãos de controle para enfrentar a pandemia do Covid 19.

Obstáculo semelhante se impõe à tarefa de produzir conhecimento novo sobre fatos emergentes, sem que o recuo do tempo permita oferecer séries históricas consistentes, leituras diversificadas, inferências sólidas e análises aprofundadas. A rapidez dos acontecimentos requer a celeridade da ação e da reflexão, ou vice-versa. Num e noutro polo, o debate e a interlocução entre profissionais e acadêmicos ganham centralidade para a minimização de riscos e para formulação e implementação de alternativas.

Tais desafios impulsionam o dossiê dedicado ao tema do controle e da *accountability* no contexto da pandemia, cuja proposta e trabalhos abordam a forma como a administração pública no Brasil, Espanha e Estados Unidos vem lidando com essas questões sob dois enfoques. De um lado, a urgência de ações que a pandemia demanda para responder aos efeitos sociais, econômicos e sanitários provocados pela COVID-19. Por outro, em que medida os procedimentos necessários de respeito às leis e da transparéncia seguem sendo obedecidos sem gerar ônus à sociedade.

Um periódico científico dedicado ao estudo da administração pública também precisa dar respostas rápidas aos questionamentos que nascem nos campos científico e profissional sobre o enfrentamento de uma determinada crise. Oferecer uma oportunidade de reflexão, debate e interlocução entre esses campos sobre temas relacionados à *accountability* e ao controle no contexto da pandemia foi o propósito da Revista da CGU com a publicação do dossiê.

Os sete artigos desta edição especial são contribuições primorosas sobre esse debate que gira ao redor da flexibilidade, inovação e rigidez de procedimentos na gestão pública. Este debate não é novo, pois desde o advento da chamada Nova Gestão Pública na década da 1980 as críticas sobre a incapacidade de os governos atuarem com prontidão, eficácia e efetividade só tem crescido. As diferentes visões sobre o quão profunda devem ser as mudanças na administração pública chegam mesmo a produzir incentivos que se contradizem.

¹ Universidade Federal Fluminense

² Escola de Administração de Empresas de São Paulo

³ Universidade Federal do Rio de Janeiro

Àqueles preocupados com o avanço da alegada ineficiência, custos afundados nas burocracias públicas e o crescimento da corrupção, o enrijecimento do controle em seu viés punitivo surge como alternativa. O efeito mais deletério dessa visão sobre o funcionamento da administração pública e sobre o comportamento dos agentes públicos já ficou conhecido no Brasil pela sugestiva expressão do “apagão das canetas”. Uma lição aqui essencial é que controle não é sinônimo de punição, pois pode fortalecer a paralisia e ineficiência da gestão pública que se busca corrigir.

Uma leitura mais orientada pela importância dos resultados gerados pelos governos tende a fortalecer a necessidade da transparência, pois esse seria o caminho para a sociedade enxergar como e por que certas iniciativas são adotadas. No jargão da Nova Gestão Pública essa visão incentivou posturas do tipo “deixem os gestores administrarem” por meio da delegação de responsabilidades e flexibilização de controles. O aprendizado mais importante é que governos não são empresas e lógicas de devolução para a linha de frente não podem prescindir de controles quando se a administração é pública e voltada para o interesse de toda sociedade. Controles não representam custos, mas são essenciais para evitar más condutas que podem penalizar o interesse público.

Se estas duas compreensões são polos em tensão permanente em tempos normais, o que dizer em contextos em que a urgência da tomada de decisão requer ainda mais controle com uma maior capacidade de transparência para a coletividade? A pandemia da COVID-19 provocou, de forma inesperada, a necessidade desta reflexão. Os artigos dessa edição especial mostram, por diferentes perspectivas, níveis de governo e instituições públicas, essa tensão. Ademais, os trabalhos mostram a importância de mesclar a produção do conhecimento entre a academia e os *practitioners*, o que se evidencia pelas autorias.

As pesquisas zelosamente realizadas pelas autoras e autores foram elaboradas no calor dos acontecimentos, o que captura o fenômeno em plena conjuntura na qual ocorrem os eventos. Leitoras e leitores terão a oportunidade singular de contato com trabalhos produzidos nessa conjuntura, o que valoriza ainda mais as reflexões geradas.

A diversidade dos artigos quanto às origens das suas autorias, objetos de análise e perguntas de pesquisa mostram como a discussão sobre transparência e controle é essencial para analisar a gestão pública. Ressalte-se igualmente que todos os artigos são empiricamente robustos, pois por meio de diferentes procedimentos de pesquisa são desvelados os caminhos adotados por governos e instituições públicas no Brasil e no exterior para lidar com a pandemia. A riqueza da discussão teórica e das informações disponibilizadas para as leitoras e leitores é profundamente inspiradora sobre as possibilidades e o alcance da agenda de investigações sobre os temas do controle e da transparência.

No artigo “*Restrições ao direito de acesso à informação em contextos emergenciais: análise dos efeitos da Covid-19 nos governos subnacionais*” Lívia Neto Machado, Marília Sorrini Peres Ortiz, Thomaz Anderson Barbosa da Silva e Laila Bellix discutem se a pandemia colocou o direito à informação sob novas tensões no Brasil. Constatou-se que o direito de acesso a informações públicas em estados e capitais foi impactado. Apesar de avanços legais, a pesquisa mostra como o direito de acesso à informação pública requer vigilância para que crises como a pandemia não sirva para minar esta conquista democrática, mas sim para reforçar a importância do acesso à informação e de transparência para a supervisão de momentos de crise.

No trabalho “*Transparéncia governamental em capitais dos estados no Brasil nas contratações emergenciais para o combate da Covid-19*”, José Antônio Gomes de Pinho, Ana Rita Silva Sacramento, Fabiano Maury Raupp e Marcelo Santos Amaral discutem a construção da transparéncia das informações sobre contratações emergenciais para o combate da COVID-19 pelos municípios-capitais do Brasil. A análise é realizada com base em três rankings elaborados pela Transparéncia Internacional Brasil. Constata-se que os indicadores de transparéncia apresentaram melhora significativa ao longo dos três levantamentos considerados. Contudo, os dados sugerem que as ações governamentais para promover a transparéncia não foram motivados pela pandemia.

A pesquisa “*Situações de emergência, controle social, tribunais de contas e jurimetria: Um estudo das decisões sobre denúncias e representações apresentadas ao Tribunal de Contas da União*” de Gilson Piqueras Garcia se apoia em relevantes recursos de econometria. Seu objeto de análise são as denúncias e representações apresentadas ao Tribunal de Contas da União para denunciar supostas irregularidades, em situações de emergência ou estado de calamidade pública entre 1997 a 2020. Busca construir um modelo explicativo que relaciona variáveis independentes do processo e a variável dependente decisão. O artigo finaliza propondo um modelo preditivo sobre decisões para esse tipo de situação.

O artigo “*Reequilíbrio econômico-financeiro em concessões de infraestrutura no Brasil: reflexões sobre os impactos da pandemia da Covid-19*” escrito por Rodrigo Carvalho Gonçalves e Marcos Lima Bandeira discute as consequências da pandemia nos setores regulados de energia elétrica e transporte e seus reflexos nos contratos. A pesquisa indica que fatores

precisam ser considerados quanto aos pedidos de reequilíbrio para preservar a transparência dos mecanismos adotados pelos órgãos envolvidos, levantamento prévio de riscos específicos de cada setor regulado e o comportamento das variáveis-chave do contrato em decorrência da crise.

Em “*Inovação em accountability no combate à Covid-19 no Brasil: Uma análise empírica do Controle Interno*”, Marcus Vinicius de Azevedo Braga, Daniel Matos Caldeira, Sandro Zachariades Sabença descrevem as medidas adotadas pelos órgãos de controle interno estaduais e federal, a partir de uma classificação de inovação no setor público adotada pela OCDE. Constatou-se que as iniciativas de *accountability* vinculadas à ouvidoria e prevenção à corrupção caracterizaram-se pela inovação orientada ao aprimoramento de estruturas ou práticas já existentes, ao passo que as iniciativas de *accountability* horizontal brasileiras, referentes às macrofunções auditoria interna governamental, correição e combate à corrupção, foram de caráter antecipatório e orientadas à missão.

O artigo “*La contratación pública en tiempos de Pandemia del Covid-19 en España*” de Carmen Pineda Nebot y Gonzalo Pardo Beneyto analisa este processo na administração nacional, das comunidades e cidades autônomas. Parte-se de uma abordagem neoinstitucionalista que considera os efeitos das mudanças normativas por meio do isomorfismo e como elas afetam a tomada de decisão. Dentre os resultados mais importantes, pode-se destacar que quase todas instituições estudadas têm aproveitado as flexibilidades da legislação de compras para gerar ambiguidades que lhes permitem extrapolar temporariamente as obrigações de informação e publicação, bem como que as mudanças regulatórias têm influenciado tanto a legislação aprovada e quanto os procedimentos administrativos adotados.

No trabalho “*Accountability and trust in government: what's next?*”, a professora Kathryn E. Newcomer parte da experiência estadunidense para discutir sobre a relação entre o exercício da *accountability* e a capacidade de produção de evidências críveis para o aumento da confiança nos governos e nas instituições públicas no contexto pós-pandemia. No trabalho, apresenta os elementos facilitadores do exercício da *accountability* indicando a centralidade da produção e uso de evidências para que governos consigam demonstrar seu compromisso com a *accountability* e aumentar a confiança dos cidadãos. Analisando, então, a situação das estruturas legais e o suporte para os mecanismos de *accountability* e de produção de evidências no nível federal do governo nos EUA, aponta desafios e oportunidades que podem ser generalizáveis para outros países. Convencer líderes do setor público do valor da transparência pode representar tanto um obstáculo quanto uma oportunidade. Operar agências governamentais eficazes, adaptáveis e equitativas nunca é fácil, o que será ainda mais desafiador frente aos problemas ambientais globais e às crises naturais e humanas que a gestão pública continuará a enfrentar. Construir essas capacidades não é uma opção, mas um imperativo para ampliar a transparência, a produção e o uso de evidências críveis e a confiança nos governos.

Apresentados os sete artigos do dossiê especial, fica o convite para que o público interessado se aproprie do excelente debate produzido sobre controle e *accountability* na gestão pública. O momento para atualizar nossas referências sobre esse campo de investigação e de atuação governamental não poderia ser mais oportuno. A pandemia tem mostrado o quanto indispensável é a atuação do Estado em contextos de crise que afetam as sociedades e aprofundam as iniquidades. Nesse sentido, qualificar a gestão pública se torna uma exigência. Os trabalhos aqui apresentados enriquecem de forma decisiva nesse debate.

Boa leitura!

Frederico Lustosa da Costa, doutor em Gestão

iD <https://orcid.org/0000-0002-5298-7156>

Doutor em Gestão em Gestão pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE/IUL), Lisboa, Portugal. Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, Brasil, e em Comunicação Política pela Universidade Paris I (Pantheon-Sorbonne), Paris, França. Bacharel em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, Brasil. Professor do Programa de Pós-graduação em Administração (PPGAd) da Universidade Federal Fluminense (UFF), Editor-Chefe da Revista Estudos de Administração e Sociedade, ex-presidente da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) e membro da Academia Brasileira de Ciência da Administração.

Eduardo José Grin



<https://orcid.org/0000-0002-0488-8487>

Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, Brasil. Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, Brasil. Especialista em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Brasil. Graduação em Ciências Sociais. Professor da Escola de Administração de Empresas e da Escola de Economia (EAESP), São Paulo, e da Escola de Políticas Públicas e Governo (EPPG), Brasília, as duas instituições ligadas à Fundação Getúlio Vargas (FGV). Pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG/Fundação Getúlio Vargas/São Paulo) onde desenvolve pesquisas nas áreas de federalismo, relações intergovernamentais, governos locais e políticas públicas. Atua como consultor em projetos de modernização administrativa e gerencial de instituições públicas. Consultor de instituições como UNESCO, Comunitas, Latin American Council for Development Administration, World Bank, Banco Interamericano de Desenvolvimento, SEBRAE, Instituto Natura, Embaixada Britânica no Brasil e Global Initiative for Fiscal Transparency. Autor e coautor de livros e artigos em revistas de referência nacionais e internacionais no campo da ciência política e administração pública. Participa de diversas redes de pesquisa entre universidades em países ibero americanos com que desenvolve projetos editoriais e projetos de investigação.

email: eduardo.grin@fgv.br.

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior



<https://orcid.org/0000-0002-5524-3830>

Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil. Mestre em Administração pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, Brasil. Bacharel em Administração pela Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Brasil. Editor-Chefe da Revista da CGU. Diretor de Administração e Finanças da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP). Corregedor do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (CGU).

Controle social: as ações do Observatório Social (OSFI) em Foz do Iguaçu (PR/Brasil)¹

Social control: the actions of the Social Observatory (OSFI) in Foz do Iguaçu (PR/Brazil)

Control social: Las acciones del Observatorio Social (OSFI) en Foz do Iguaçu (PR/Brasil)

Rafaela Marçal Buono² / Maria Alejandra Nicolás³

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.393>

Resumo: A Constituição Federal brasileira autoriza uma série de iniciativas de ente público, que viabilizam o controle social por parte da população, tais como os conselhos de políticas públicas e as conferências. Por outro lado, há ações mobilizadas pela sociedade civil organizada, tais como os Observatórios Sociais do Brasil. O objetivo desta pesquisa é analisar as ações do Observatório Social de Foz do Iguaçu (OSFI), em relação ao controle e monitoramento da aplicação de recursos financeiros no município de Foz do Iguaçu nos últimos cinco anos (2014-2019). Para investigar as ações do OSFI utilizou-se o enfoque de pesquisa qualitativa de estudo de caso e, para a coleta dos dados, os métodos de análise de conteúdo e entrevistas semiestruturadas. Analisou-se o website do OSFI, os relatórios das atividades e, foram realizadas entrevistas com voluntários e contratados da organização. Os entrevistados relataram a falta de transparência por parte dos órgãos governamentais, o que dificulta maior acesso da população aos dados públicos, o que impede o controle social. Quanto ao OSFI, os entrevistados relatam que há impacto positivo do Observatório na cidade, especificamente, no que diz respeito ao monitoramento das licitações e obras públicas, assim como, nas ações que visam o aprimoramento da gestão pública e *accountability* no município.

Palavras chaves: controle social; participação da sociedade civil; monitoramento e fiscalização das contas públicas; Observatório Social de Foz do Iguaçu (OSFI).

Abstract: The Brazilian Federal Constitution authorizes a series of public entity initiatives that make social control by the population viable, such as public policy councils and conferences. On the other hand, there are actions mobilized by organized civil society, such as the Social Observatories in Brazil. The objective of this research is to analyze the actions of the Social Observatory of Foz do Iguaçu (OSFI) in relation to the control and monitoring of the application of financial resources in the municipality of Foz do Iguaçu in the last five years (2014-2019). To investigate the actions of OSFI, the qualitative research approach of the case study was used and, for data collection, the methods of content analysis and semi-structured interviews. The OSFI website, activity reports were analyzed and, lastly, interviews were conducted with volunteers and contractors from the organization. Respondents reported the lack of transparency on the part of government agencies, which makes it more difficult for the population to access public data, which prevents social control. As for OSFI, the interviewees report that there is a positive impact of the Observatory in the city, specifically, with regard to the monitoring of public tenders and works, as well as, in actions aimed at improving public management and *accountability* in the municipality.

1 Artigo recebido em 14/02/2020 e aprovado em 30/06/2020

2 Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

3 Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

Keywords: social control; civil society participation; monitoring and inspection of public accounts; Foz do Iguaçu Social Observatory (OSFI).

Resumen: La Constitución Federal de Brasil autoriza una serie de iniciativas de entidades públicas que hacen viable el control social de la población, como los consejos y conferencias de política pública. Por otro lado, hay acciones movilizadas por la sociedad civil organizada, como los Observatorios Sociales en Brasil. El objetivo de esta investigación es analizar las acciones del Observatorio Social de Foz do Iguaçu (OSFI), en relación al control y seguimiento de la aplicación de recursos financieros en el municipio de Foz do Iguaçu en los últimos cinco años (2014-2019). Para investigar las acciones del OSFI se utilizó el enfoque de investigación cualitativa de estudio de caso y, para la recolección de datos los métodos de análisis de contenido y entrevistas semiestructuradas. Se analizó el website del OSFI, los informes de las actividades y, además, fueron realizadas entrevistas con voluntarios y contratados de la organización. Los entrevistados informaron la falta de transparencia por parte de las agencias gubernamentales, lo que dificulta que la población acceda a los datos públicos, lo que impide el control social. En cuanto al OSFI, los entrevistados informan que el Observatorio tiene un impacto positivo en la ciudad, específicamente, en lo que respecta al monitoreo de las licitaciones y obras públicas, así como en las acciones dirigidas a mejorar la gestión pública y la rendición de cuentas en el municipio.

Palabras clave: control social; participación de la sociedad civil; monitoreo e inspección de cuentas públicas; Observatorio Social de Foz de Iguazú (OSFI).

O controle na administração pública brasileira possui o intuito de fiscalizar e verificar se os atos estão dentro da lei e defender os direitos dos cidadãos. Seus fundamentos são os princípios previstos no Art. 37 da Constituição Federal de 1988: legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência. O controle institucional do Poder Executivo é realizado através do controle interno (pela administração e controladorias) e do controle externo (poder judiciário, poder legislativo, polícia judiciária, tribunal de contas e ministério público). Por outro lado, o controle externo é também exercido pela sociedade civil através do chamado “controle social”. Conforme enfatiza Nuria Grau Cunill (2002, p. 194 e 195), entende-se por controle social: “[...] cualquier intento de intervención ciudadana en las acciones o decisiones de los entes públicos con miras a la expresión y defensa de intereses de la sociedad.” Refere-se à participação dos cidadãos na gestão pública, auxiliando na fiscalização e monitoramento da administração pública. Em última instância, é a sociedade controlando o Estado (GURGEL, JUSTEN, 2013).

Fox (2019), a partir de evidências de avaliações de impacto, destaca que há duas abordagens principais para analisar as ações do controle social. Por um lado, as abordagens táticas e, por outro as abordagens estratégicas. As primeiras reforçam que o acesso à informação é um fator de mudança, que, poderá ocasionar ações coletivas capazes de influenciar os governos. As abordagens estratégicas, além de colocar em destaque as iniciativas que viabilizam o controle cidadão, enfatizam reformas governamentais que possibilitam uma melhor

resposta por parte do setor público. O grande desafio das estratégias de controle social seria, de fato: “romper as armadilhas de baixo controle e desencadear círculos virtuosos em que entornos propícios incentivam os cidadãos a exercer a voz, o que por sua vez pode engatilhar e empoderar reformas que incentivariam mais participação” (FOX, 2019, p. 1352).

Nesse sentido, no Brasil há várias experiências de controle social de iniciativa da sociedade civil quanto viabilizadas pelo poder público. Um exemplo de iniciativas da sociedade civil organizada, bastante disseminada no país, é o Observatório Social (OSB), organização não governamental que possui como intuito o monitoramento e controle das contas públicas. O Observatório Social (OSB) é “[...] um espaço para o exercício da cidadania, que deve ser democrático e apartidário e reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública.” (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2019). No total, existem dezenove estados brasileiros que implementaram OSB, contabilizando cento e quarenta e três cidades. Em Foz do Iguaçu, a primeira reunião para discussão da implementação do Observatório Social ocorreu em 16 de julho de 2009, na sede da Receita Federal da cidade, porém as atividades se iniciaram dia 1º de fevereiro de 2010. Os Observatórios Sociais auxiliam na obtenção de informações para o controle social,

como um lugar de exercício da cidadania, integrado por voluntários dispostos a lutar por justiça social.

A problemática desta pesquisa dar-se-á em torno do seguinte questionamento: em que medida o controle social por meio de atividades de acompanhamento fiscal pode contribuir para o aperfeiçoamento das contas públicas municipais? O objetivo deste trabalho foi analisar as ações do Observatório Social de Foz do Iguaçu (OSFI), em relação ao controle e monitoramento da aplicação de recursos no município nos últimos cinco anos (2014-2019). Para isso, realizou-se: i. uma revisão bibliográfica da literatura sobre o assunto, assim como de conceitos fundamentais para esta pesquisa, tais como controle na administração pública, controle externo e, controle social; ii. coleta e análise das ações do OSFI em prol do controle social; iii. entrevistas semiestruturadas com os atores que participam do OSFI; iv. análise de conteúdo dos dados a fim de mapear os impactos das ações do OSFI na gestão pública do município.

A hipótese inicial é de que as ações do Observatório Social têm colaborado para o município, no que diz respeito à aplicação eficiente dos recursos da prefeitura de Foz do Iguaçu. Parte-se do pressuposto, que o monitoramento das licitações públicas, por parte do OSFI tem contribuído para o bom funcionamento das contas públicas municipais.

Para estudar a problemática desta pesquisa recorreu-se ao enfoque de pesquisa qualitativa de estudo de caso. Para a coleta dos dados foram realizadas entrevistas semiestruturadas com um roteiro de questões para os voluntários e contratados do Observatório Social de Foz do Iguaçu (OSFI). Assim como a técnica de análise de conteúdo textual, no que diz respeito aos dados do website do observatório e dos relatórios quadrimestrais das ações deste.

A primeira parte deste trabalho versa sobre uma breve revisão dos conceitos que guiaram a pesquisa empírica. Na sequência, apresenta-se a metodologia para abordar o objeto de estudo. Logo, são apresentados os resultados da pesquisa. E, por fim, nas considerações finais são discutidos os principais achados do estudo.

O controle Social e a fiscalização das contas públicas

O controle na administração pública brasileira diz respeito ao poder de fiscalização e correção que o Executivo, Legislativo e Judiciário possuem sobre a própria administração pública em sentido amplo, com o intuito de garantir os princípios jurídicos que a regem (DI PIETRO, 2018). Em termos mais específicos, po-

de-se assinalar que refere-se à fiscalização, controle e monitoramento das contas públicas, assim como dos processos operacionais das políticas públicas. Em última instância, o intuito é assegurar que os princípios que regem a administração pública sejam atendidos (legalidade, imparcialidade, publicidade, moralidade, eficiência).

O controle na administração pública brasileira, pode-se classificar conforme as modalidades referidas ao órgão (administrativo, legislativo, judicial), quanto ao espaço temporal em que se realiza (prévio, concomitante ou posterior) e, quanto à posição desse controle na administração pública (interno ou externo) (DI PIETRO, 2018). Esta última classificação, estrutura-se em dois eixos fundamentais: o controle institucional e o controle social. O primeiro é exercido pelo poder público visando tanto o uso eficiente dos recursos quanto a efetividade dos princípios da administração pública. Devido ao sistema presidencialista vigente no Brasil e, nesse sentido, pelos freios e contrapesos entre os poderes, o controle institucional divide-se em controle externo e interno. O controle externo é viabilizado pelo poder legislativo, com o auxílio de outros órgãos públicos, tais como o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público, estas são agências estatais de controle para supervisionar e monitorar o próprio Estado. Segundo Farenzena (2010, p. 239) o controle institucional: “[...] é elemento indispensável para o uso eficiente e eficaz dos recursos públicos, pois viabiliza a *accountability* em ações públicas” (FARENZENA, 2010, p. 239). O termo *accountability*, de difícil tradução na década de 1990 no Brasil (CAMPOS, 1990), refere-se a processos de prestação de contas e de responsabilização gerados, uma vez que há delegação de poderes (ROS da, 2019). Na área de ciência política, o conceito é discutido nos debates sobre a qualidade da democracia, a representação e, principalmente, a transparéncia das políticas públicas (ARATO, 2002; MIGUEL, 2005; FILGUEIRAS, 2011; GURZA LAVALLE; VERA, 2011; MARQUES, 2015). Uma classificação seminal nesses debates, apontou a diferenciação entre a *accountability* horizontal e a *accountability* vertical (O'DONNELL, 1991; 1998). O primeiro termo, diz respeito ao exercício de eleições livres e regulares, por meio das quais, os cidadãos podem premiar ou castigar os candidatos a ocupar cargos representativos. O segundo, refere-se a mecanismos institucionais de controle do próprio Estado. Incluídos o monitoramento rotineiros das atividades burocráticas, assim como processos complexos que podem levar a destituição de chefes de governo (*impeachment*).

No campo da administração pública, o foco da discussão centra-se na responsabilização das ações e atividades dos agentes públicos. A transparência governamental em sintonia com os mecanismos de *accountability*, surgem no contexto das reformas do estado no Brasil de final de século XX, precisamente, como tópicos da agenda governamental (MACEDO, 2019). Especificamente, as reformas administrativas iniciadas na década de 1990 no Brasil contribuíram para ampliar os mecanismos de *accountability*. Tais mecanismos foram incorporados como metas da administração pública brasileira (SILVA de SÁ *et al.*, 2010). As perspectivas para pensar o conceito na administração pública podem partir, seja dos modelos teóricos da administração pública, tradicional, nova gestão pública e novo serviço público (ROCHA, 2011). Quanto por tipologias que privilegiam as formas nas quais a “responsabilização” dos agentes pode operar: responsabilização por controles clássicos; responsabilização por controle parlamentar; responsabilização pela introdução da lógica dos resultados; responsabilização por meio de competição administrada; e responsabilização por meio de controle social (PINHO, SACRAMENTO, 2009; SILVA de SÁ *et al.*, 2010). Embora, cada área tenha seu foco de estudo, em última instância, como lembra Campos (1990), o olhar para compreender como o fenômeno se aplica em um país, relaciona-se com dimensões referidas ao contexto institucional e político, assim como aos valores democráticos compartilhados.

Por outro lado, a sociedade civil cumpre um papel de destaque no controle da administração pública. Especificamente, é o chamado controle social. Este controle pressupõe um avanço na construção de uma sociedade democrática, que determina alterações profundas nas formas de relação do aparelho do Estado com o cidadão. A responsabilidade de controle social recai sobre cidadãos que controlam e monitoram as ações dos políticos e administradores públicos na formulação e execução das políticas. O controle social é voluntário, mas muito se ganha e adquire em questão de desenvolvimento social para a comunidade, buscando o melhor para a coletividade (GRAU, 2002).

Além de apontar que o controle social é o mecanismo mais democrático e difuso, Bresser Pereira salienta ainda que através do controle social “[...] a sociedade se organiza formal e informalmente para controlar não apenas os comportamentos individuais, mas — e é isto que importa neste contexto — para controlar as organizações públicas” (BRESSER-PEREIRA, 1997, P. 37 APUD GURGEL E JUSTEN, 2013, p. 359).

Sposati e Lobo (1992) relatam três instrumentos constitucionais que a população pode utilizar para re-

alização do controle social, são eles: poder legislativo, poder judiciário e poder executivo. Desta forma, a sociedade pode monitorar os projetos de lei criados pelo legislativo, participar de audiências e conselhos, por exemplo. Cabe sublinhar, a capacidade do cidadão de fiscalizar a contabilidade, financiamentos e orçamentos das instituições públicas, e em caso de irregularidades, denunciar para o Tribunal de Contas ou Ministério Público. Assim como, a possibilidade de exigir das instituições públicas o acesso à informação e a publicização das atividades públicas. (Sposati e Lobo, 1992). Com relação à importância do acesso à informação, os autores Piterman *et al* (2013) buscaram estudar os conselhos urbanos de quatro cidades de Minas Gerais: Contagem, Nova Lima, Sete Lagoas e Vespasiano; e, “a falta de” controle social, ou seja, as ações de saneamento dos municípios não eram estudadas a fundo e nem tão pouco debatidas abertamente, ocasionando, portanto, que as decisões fossem feitas de forma vertical e tecnicista. Os autores chamam a atenção da relevância do controle social no Brasil, especificamente, no que se refere à participação com representatividade coletiva e de forma aberta à população. Isso ainda não ocorre na grande maioria das cidades brasileiras. (PITERMAN *et al*, 2013)

Cabe lembrar que partir da Constituição Federal de 1988 foram instauradas no Brasil, modalidade de controle social de iniciativa do poder público como conferências, conselhos, audiências públicas e, inclusive o governo eletrônico. Sobre as conferências, a característica principal refere-se a reunir governo e sociedade civil organizada para debater e decidir o que deve ser prioridade, as principais questões e direcionamentos normativos, nas políticas públicas. “[...] São convocadas, em geral, pelo poder executivo, por meio de um decreto do presidente da república, do governador ou prefeito [...]” (ENAP, 2015a).

Os conselhos de políticas públicas são previstos nos artigos 198 (saúde), 204 (assistência social) e 206 (educação) da CF/88, e preveem a participação da população através de organizações representativas. A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecer a participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas.

As audiências públicas proporcionam a participação popular na gestão e controle da administração pública. Prevista na CF/88, elas permitem que o cidadão possa expor suas preferências, ser ouvido e opinar. Porém, as manifestações dos cidadãos não são vinculantes para o poder público. É um espaço em que os poderes executivo, legislativo e judiciário ou o ministério público podem expor um tema e debater com a população sobre a formulação de uma política pública,

de leis, de empreendimentos ou serviços já implementados ou em vigor.

Um aspecto importante a destacar, refere-se à informação pública. Como bem aponta Vaz (2005, p. 6), “a participação e o controle social sobre o governo dependem da circulação de informação”. O desenvolvimento do governo eletrônico (e-gov) no Brasil contribuiu para a circulação de informação pública. A implementação do e-gov no Brasil aconteceu no contexto das reformas da administração pública de finais da década de 1990. Este refere-se à prestação de serviços públicos através de sistemas informatizados, visando a agilidade, a transparência e a aproximação do governo com a sociedade ao promover uma governança mais aberta (PINHO, 2012). No que diz respeito ao processo de implementação do e-gov no país, uma iniciativa de destaque, foi a criação do Portal da Transparência do Governo Federal, em 2004, onde é possível acompanhar a execução do orçamento público e colher informações sobre os recursos e suas devidas aplicações. Segundo a Cartilha de Acesso à Informação, a comunicação entre o Poder Público e a sociedade através do portal da transparência é de forma transparente e objetiva, com linguagem atual e acessível para pessoas com deficiência. Em Foz do Iguaçu, a Lei Municipal nº 3.528, de 14 de maio de 2009, relata sobre a implementação do portal da transparência na cidade, nos âmbitos dos poderes executivo e legislativo dos órgãos públicos do município. Neste portal são disponibilizados os gastos com pessoal, contratos e aditivos, passagens e diárias, consultas públicas, processos licitatórios, material de consumo, entre outros.

Ainda, cabe mencionar duas leis brasileiras que contribuem com o acesso à informação pública. A primeira, é a Lei Complementar nº 131, de 2009, conhecida como Lei da Transparência, exige a obrigatoriedade das publicações das informações na internet, da União, estados e municípios. E a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Esta última, aplica-se a toda a administração pública direta e indireta de qualquer esfera federal, distrital, estadual e municipal e também qualquer dos três poderes (executivo, legislativo e judiciário). A LAI também se aplica ao particular vinculado à administração pública por convênios ou contratos, por exemplo. O amplo acesso à informação pública, a transparência e a participação popular, ou seja, o controle social, traz resultados significativos para a democracia (MACEDO, 2019).

O controle social, também, pode ser exercido por iniciativas que provenham da sociedade civil, como a utilização das redes sociais, em forma de manifestações ou por grupos organizados. De forma geral, as ma-

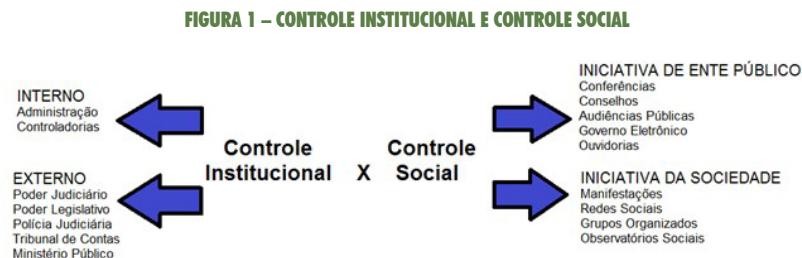
nifestações ocorrem quando os indivíduos se agrupam no intuito de expandirem a possibilidade de terem voz diante das autoridades com relação a determinado problema social. As redes sociais influenciam na divulgação e integração de indivíduos, ampliando o conhecimento e participação nas ações do Estado. Os grupos organizados de controle social se agrupam em torno de demandas que resultam afins para seus integrantes. O intuito é mobilizar e chamar atenção do poder público em torno das demandas (ENAP, 2015b).

Os chamados Observatórios Sociais (OSB) são exemplos de grupos organizados da sociedade, sendo organizações não governamentais, que visam ao exercício da cidadania para melhorar a gestão pública, devendo ser democráticas e apartidárias. Integram os OBS pessoas que estejam dispostas a se voluntariar a essa causa, em favor da transparência pública e o bom uso dos recursos públicos. O objetivo visa o monitoramento das compras públicas de cada município, desde o edital de licitação até a entrega do produto ou serviço. Atua também na educação fiscal, expressando a importância social e econômica, na inserção de micro e pequena empresa nas licitações, corroborando para o crescimento da geração de emprego, e na construção de indicadores de gestão pública “com base na execução orçamentária e nos indicadores sociais do município, fazendo o comparativo com outras cidades de mesmo porte”⁴.

Conforme dados do Observatório Social, os OSB já estão presentes em cento e trinta e quatro cidades de dezesseis estados brasileiros. Em última instância, estes atuam no combate amplo da corrupção. Problemática presente nas agendas governamentais da maioria das democracias contemporâneas. Sendo, muitas vezes tratado como um causador de deficiências na saúde, educação, habitação, entre outras áreas com dificuldades. Para evitar corrupções e desvios, é necessário denunciar irregularidades observadas aos órgãos públicos responsáveis, como: Controladoria Geral da União, Ministério Público e Tribunal de Contas (SADEK, 2019).

Em termos operacionais, o Observatório Social, após perceber uma irregularidade contata a administração pública local (prefeitura) e, em seguida, caso não haja retorno, contata o Ministério Público e, este dará prosseguimento ou arquivará o relatório. O objeto de atuação do OSB visa contribuir para uma gestão pública eficiente, isto é, tenha uma boa aplicação dos recursos públicos.

Em termos amplos, quando o cidadão consegue se aproximar do trabalho dos gestores, seja monitorando as obras e contas públicas, como o OSB, há um retorno em termos do conjunto da coletividade, as políticas públicas podem ser oferecidas com melhor qualidade e eficiência (ENAP, 2015b). As informações sobre o controle institucional e social podem ser resumidas conforme a figura a seguir:



Fonte: Autoras (2019)

Em Foz do Iguaçu, o OSFI foi discutido diversas vezes pela Associação Comercial de Foz do Iguaçu (ACIFI), e foi com o Conselho da Mulher Empresária e Executiva que se iniciaram os grupos de trabalho do Observatório, com participação do Conselho Regional de Contabilidade. A primeira reunião do OSFI ocorreu em 16 de julho de 2009 e desta participaram representantes de entidades governamentais e da sociedade civil organizada. O Conselho da Mulher tomou a frente e implantou o OSFI com a presença da diretora executiva do Instituto Cidadania Fiscal de Maringá, caracterizando, assim, a segunda reunião em agosto de 2009, na ACIFI. Segundo o website do OSFI, neste momento apresentou-se a metodologia de funcionamento do OSFI e discutidos aspectos como espaço físico, financeiros e de contratação de pessoal. Nesta reunião es-

tavam presentes: Conselho da Mulher Empresária, Delegacia da Receita Federal de Foz do Iguaçu, Sescap e De Paula Contadores Associados. No final desse mesmo mês, houve a terceira reunião na ACIFI com o objetivo de instaurar o Estatuto Social do OSFI. O Conselho Regional de Contabilidade do Paraná, Itaipu Binacional, Receita Federal, Convention Bureau e Sescap/PR estiveram presentes nas reuniões e colaborando para sua implantação. No dia 15 de setembro de 2009, foi realizada uma Assembleia Geral de Constituição do OSFI, momento em que foram aprovados o Estatuto Social e a Eleição da Primeira Diretoria, com a participação das entidades civis organizadas. No dia 1º de fevereiro de 2010, foram iniciados os trabalhos do Observatório. Segundo o website do OSFI:

QUADRO 1 - FOCO, MISSÃO, VISÃO E VALORES DO OSFI

FOCO DE ATUAÇÃO	Monitoramento da aplicação dos recursos públicos do governo municipal de Foz do Iguaçu e Educação Fiscal.
MISSÃO	Atuar para garantir a eficiência na aplicação dos recursos públicos, através da promoção da Cidadania Tributária e Controle Social.
VISÃO	Acompanhar o desenvolvimento da administração pública, exercendo o direito cidadão de influenciar as políticas públicas em prol do interesse coletivo.
VALORES	Cidadania e controle social.

Fonte: Realização própria baseado em informações obtidas pelo site do OSFI

Metodologia

O estudo de caso foi o enfoque de pesquisa qualitativa utilizado para abordar a problemática desta pesquisa (SOMEKH, LEWIN, 2015). Os estudos de caso são um bom método para responder questões “como” ou o “porquê”, de algum fato quando o investigador não possui controle sobre os eventos e quando o enfoque está centrado em um fenômeno contemporâneo (YIN, 2010). Dessa forma, um estudo de caso seria uma análise com profundidade de um fenômeno específico. Considerou-se, neste enfoque mais adequado para a presente pesquisa, pois permitiu estudar o OSFI em profundidade, a partir da realização de entrevistas, análises de conteúdo de relatório e de website institucional. Dessa forma, a pesquisa empírica foi orientada por três momentos: 1. Website eletrônico do OSFI: verificou-se a estrutura e informações existentes na plataforma; 2. Relatórios Quadrimestrais: foram analisados doze relatórios e construídas dimensões de análise e, 3. Entrevistas semiestruturadas: foram realizadas um total de nove entrevistas, entre voluntários e contratados.

Uma das questões operacionais da pesquisa mais complexas se dá pela entrada no campo. Entendido este em termos de uma instituição ou um grupo de específico de pessoas. Nesta pesquisa, a entrada no OSFI foi muito cortês, com grande receptividade e abertura ao serem indagados sobre pontos relevantes para a pesquisa. Conforme Flick (2009), após ter conseguido acesso à instituição, o problema está em como chegar até as pessoas para que se consiga mais participantes para as entrevistas. Com isso, depois de ter entrado no campo e obtido acesso, iniciaram-se as entrevistas com os contratados e diretora do OSFI. Em seguida, com a estratégia da bola de neve, isto é, “[...] fazer com que um caso o leve a outro.” (FLICK, 2009, p. 113), foram realizadas as entrevistas com alguns voluntários do Grupo de Obras. Este grupo participa das ações externas do OSFI, visitando e acompanhando as obras públicas desde o início até a entrega.

Para a realização da análise das entrevistas, do website e dos relatórios das atividades do OSFI (momentos 1 e 2 desta pesquisa) aplicou-se o método de coleta de dados de análise de conteúdo. Busca-se principalmente por meio deste método “trabalhar com procedimentos sistemático de redução textual com o intuito de realizar inferências de conhecimento” (BARDIN, 1979, p. 42). É um procedimento no qual se analisa o material levantado com o objetivo de reduzir material textual. Conforme Bardin (1979, p. 44) a análise de conteúdo “é o trabalhar a palavra [...] e seus significados, buscando compreender os entrevistados e o ambiente”.

O procedimento que orientou a análise de conteúdo dos momentos desta pesquisa empírica seguiu as recomendações de Flick (2009), o processo metodológico possui três técnicas: 1. A síntese do conteúdo: parafraseando o material, condensando frases semelhantes e omitindo frases menos consideráveis. 2. Análise explicativa de conteúdo: “[...] esclarece trechos difusos, ambíguos ou contraditórios por envolver o material do contexto da análise.” (FLICK, 2009, p. 292); 3. Análise estruturadora do conteúdo: “[...] busca tipos ou estruturas formais no material [...] no nível formal, de caráter tipificador e escalonado, ou relativo ao conteúdo [...]” (FLICK, 2009, p. 293), ou seja, descrevendo o conteúdo de forma mais precisa e detalhada.

Cabe sublinhar, que o roteiro, as perguntas da pesquisa e a construção da análise de conteúdo foram orientados a partir do conceito de controle social e *accountability*. No que diz respeito às entrevistas semiestruturadas, estas consistem em um diálogo informal, deixando o entrevistado mais à vontade ao debater sobre o assunto e dizer suas opiniões e pensamentos. Conforme Flick (2009, p. 131), “As questões devem ser formuladas de tal modo que - no contexto planejado e com a utilização dos recursos disponíveis - sejam capazes de serem respondidas”. Portanto, em primeiro lugar, foi construído um roteiro e aplicado para nove pessoas, sendo dois contratados, uma diretora e seis voluntários do grupo de obras do Observatório Social disponíveis para a pesquisa. Com relação ao roteiro para os voluntários, foi construído um bloco 1 com perguntas sobre o perfil dos entrevistados: idade, nacionalidade, ano de ingresso no OSFI, sua formação acadêmica e breve descrição sobre sua rotina administrativa no setor ao qual está vinculado, apenas para criarmos um quadro de perfil dos entrevistados. Como forma de preservação e sigilo, os entrevistados não serão identificados pelo nome. O roteiro da entrevista possui, ainda, um bloco 2 de perguntas com algumas questões sobre o controle social e *accountability* resgatadas a partir da revisão da literatura sobre o assunto. E, por último, o bloco 3 consistiu em perguntas sobre o OSFI. Após a aplicação deste roteiro, foi percebida a necessidade de indagar uma série de ações específicas respeito a processos licitatórios realizadas pelo OSFI. Para isso, foi realizada uma nova entrevista, apenas com dois contratados do OSFI com questões sobre as ações mencionadas.

Discussão dos resultados

Com relação à análise do website do OSFI, este possui um link institucional, com questões sobre quem são, definições estratégicas, equipe técnica, histórico do OSFI, a rede OSB e seus mantenedores. Na aba Programas e Sub-Programas há um documento que mostra os programas existentes. São divulgados, como forma de transparência, os documentos fiscais e contábeis, ofícios enviados e os relatórios quadrimestrais. Na parte do blog, colocam-se notícias do OSFI e do OSB. Divulgam-se o modo de entrar em contato com os mesmos e como contribuir com a organização.

Na página inicial, há um link para ser voluntário pela transparência e abas como:

1. De olho nos gastos públicos: com os links para os sites de órgãos municipais e do portal da transparência;
2. Monitoramento de entregas: não possui nenhum documento;
3. Monitoramento de merenda escolar: não possui nenhum documento;
4. Notícias locais: direciona para a mesma página em que colocam as notícias do OSFI;
5. Acompanhamentos de obras públicas: possui as obras que estão acompanhando, a data da visita e fotos do andamento das obras;
6. Acompanhamentos da Câmara Municipal: aparece somente o estudo comparado da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu de 2016;

7. Sala de licitações: mostram as licitações de cada autarquia dos anos 2017, 2018 e parte de 2019;

8. Educação fiscal: direciona para a Cartilha “Somos todos Cidadãos”.

O sítio do OSFI é bem estruturado, entretanto, algumas informações dispostas não estão atualizadas ou há abas que não possuem nenhuma atividade do que foi realizado. Ainda assim, é um sítio com um design amigável para o usuário e fácil de localizar o que é buscado, as informações que existem estão acessíveis para serem encontradas.

O OSFI também possui redes sociais, Facebook e Instagram, ambos possuem os mesmos conteúdos, isto é, nessas plataformas são divulgadas datas de reuniões quadrimestrais, educação fiscal, fotos de eventos que participaram e notícias relevantes para o controle social por meio de compartilhamentos de outras instituições como o Senado Federal ou Controladoria Geral da União (CGU).

O OSFI divulga em seu sítio eletrônico todos os relatórios apresentados nas reuniões com os voluntários. Em geral, todos possuem os mesmos tópicos, apresentando a organização, mostrando os trabalhos efetuados em determinado tempo, os estudos de casos, receitas e despesas, como fazer parte e contato. Porém, alguns possuem mais informações, como a prestação de contas do OSFI, educação fiscal, presença e ausência dos vereadores nas sessões da Câmara, eventos do OSFI, ofícios enviados e como fazer parte e ser um voluntário.

Conforme relatado na metodologia, foram construídas oito dimensões de análise, como verificado no quadro a seguir.

QUADRO 2 - INFORMAÇÕES NOS RELATÓRIOS QUADRIMESTRAIS

	SOBRE O OSFI	ESTUDOS DE CASOS	PRESTAÇÃO DE CONTAS DO OSFI	EDUCAÇÃO FISCAL	PRESença/AUSÊNCIA DE VEREADORES	EVENTOS DO OSFI	OFÍCIOS ENVIADOS	COMO FAZER PARTE/CONTATO OSFI	TOTAL
2014: RQ 1	X	X	X	X					4
2014: RQ 2	X	X		X	X		X		5
2014: RQ 3	X	X		X					3
2015: RQ 1	X	X	X	X		X		X	6
2015: RQ 2	X	X	X	X		X		X	6
2016: RQ 1	X	X		X	X	X		X	6
2016: RQ 2	X	X		X	X	X		X	6
2016: RQ 3	X	X	X	X		X			5
2017: RQ 1	X	X		X		X			4
2017: RQ 2	X	X	X		X	X			5
2018: RQ 1	X	X				X	X		4
2018: RQ 2	X	X	X	X		X		X	6
TOTAL	12	12	6	10	4	9	2	5	

Fonte: Autoras (2019)

O primeiro item, sobre o OSFI, diz respeito aos aspectos gerais do Observatório, como estrutura administrativa, o que é o OSFI, missão, visão e valores. O item de estudos de casos são os casos apresentados por eles em que o OSFI interveio em alguma licitação. A prestação de contas do OSFI está relacionada às entradas e saídas do Observatório, quanto receberam de contribuições e os valores gastos. A educação fiscal, um dos eixos do OSFI, refere-se às palestras e parcerias feitas com instituições de ensino e podem divulgar o trabalho do Observatório. O item “presença/ausência dos vereadores” monitora quais vereadores participaram das audiências públicas e, assim, podemos tomar conhecimento sobre a participação do poder legislativo. A parte de eventos do OSFI mostra os acontecimentos realizados externamente, com parcerias de outras instituições. O item ofícios enviados representa quando o OSFI demonstrou em seus relatórios que houve ofícios enviados à Prefeitura, à Câmara Municipal ou ao Ministério Público, dependendo da necessidade; em algumas situações menciona-se encaminhamentos a outros órgãos, tais como TCE/PR, Conselho Municipal de Saúde (COMUS). Por fim, o último item, “como fazer parte/contato OSFI”, refere-se às vezes em que foi divulgado nos relatórios quadrimestrais como ser um voluntário e quais são os meios de comunicação do OSFI.

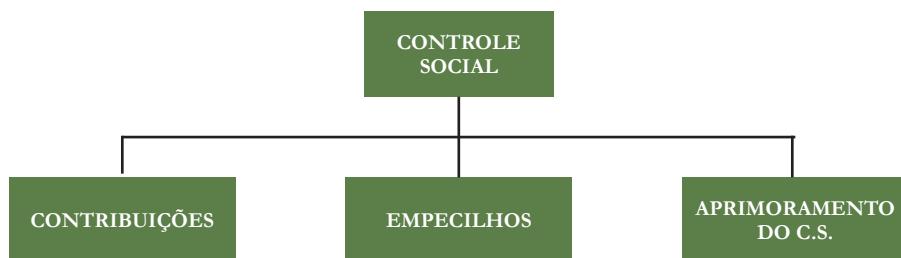
Alguns relatórios possuem mais informações que outros. Os relatórios mais completos foram os de 2015.1, 2015.2, 2016.1, 2016.2 e 2018.2, ambos com seis das oito dimensões de análise. O menos completo foi o de 2014.3, com somente três dimensões, as quais

foram colocadas como dimensões de análise: sobre o OSFI, estudos de casos e educação fiscal. As informações que estiveram presentes em todos os relatórios foram a apresentação do OSFI e os estudos de casos. Os menos presentes foram os demonstrativos de ofícios enviados e a presença/ausência dos vereadores nas sessões ordinárias e audiências públicas. Cabe destacar que o OSFI não possui um voluntário ou contratado para desenvolver atividades específicas de comunicação ou de relações públicas. Este fato poderia estar contribuindo para a apresentação pouco uniforme da informação nos relatórios, assim como, pelos relatos das entrevistas, percebeu-se que em alguns períodos o OSFI possui mais trabalhos a serem realizados e em outros a demanda é menor, o que pode influenciar o conteúdo divulgado nos relatórios.

Para realizar a análise das entrevistas, conforme a técnica relatada na metodologia, passou-se à leitura de cada uma das entrevistas, para logo construir as categorias. Portanto, após a análise, chegou-se à construção de duas categorias centrais e algumas subcategorias em cada uma delas. Estas últimas consistem nas falas mais relevantes, assim como também aquelas que eram repetidas pelos entrevistados visando refletir os dois conceitos chaves que nortearam a pesquisa: controle social e *accountability*. Cabe destacar, neste ponto, que a classificação é resultado do alinhamento com os conceitos analisados na revisão teórica.

A primeira categoria, controle social, com as subcategorias contribuições, empecilhos e aprimoramento do controle social, é ilustrada na figura a seguir:

FIGURA 2 – CATEGORIA E SUBCATEGORIAS DO BLOCO 2



Fonte: Autoras (2019)

O controle social é a participação da sociedade na gestão pública, auxiliando no monitoramento e fiscalização da Administração Pública. Nesse sentido, percebemos que os entrevistados, em termos gerais, entendem o significado do conceito e sua importância: “[...] a participação da sociedade civil no acompanhamento dos gastos públicos, não só gastos públicos, mas das políticas públicas também” (Entrevistado B). Partindo dessa mesma ideia, o entrevistado C destaca que o controle social “é a população se interessar mais nos gastos, fazendo o dever de monitorar aos governantes [...]”.

A primeira subcategoria que foi possível de construir diz respeito às “contribuições do controle social” e como o controle social pode fortalecer a democracia. Aqui, foram encontradas três dimensões de respostas: 1) Participação social: capacidade das pessoas fazerem parte de um processo público; 2) Acompanhamento dos gastos públicos: seguimento dos gastos que o município realiza ao longo dos anos, especificamente através das licitações públicas; 3) Monitoramento aos governantes: relacionada à *accountability*, por parte dos governantes.

Partindo do ponto de vista de que a democracia habilita, dentre seus princípios, os cidadãos a expressarem suas opiniões com relação à dimensão de “participação social”, o entrevistado A constata que “*o controle social visa trazer essa participação de todos. Então é de suma importância para a democracia*”. Em consonância com a dimensão “acompanhamento dos gastos públicos”, o entrevistado E comenta que “*através da existência do observatório, ensinando a população a também fiscalizar a verba pública. Então pra democracia eu acho fundamental [...]*”. Sobre a última dimensão, “monitoramento aos governantes”, o entrevistado C relata que o “[...] controle social é a popu-

lação se interessar mais nos gastos, fazendo o dever de monitorar os governantes”.

A próxima subcategoria é a de “empecilhos do controle social”, as dificuldades, obstáculos e barreiras que impedem que a sociedade possa acompanhar e fiscalizar a administração pública. Foram encontradas três dimensões de respostas: 1) Falta de transparência nas informações: a não publicação das informações públicas, dificultam o acesso da população aos dados; 2) Falta de conhecimento: relacionada à falta de instrução para com a população, falta de informações sobre o controle social e sobre os direitos dos cidadãos; 3) Falta de interesse: relacionada à falta de cultura do brasileiro de buscar informações públicas. No que diz respeito à dimensão de “falta de transparência”, os entrevistados destacaram a falta de transparência na disponibilização de dados : o entrevistado H cita “*o empecilho é esse, primeiro o mecanismo de transparência que não existe, aquele que existe é muito arcaico e de difícil acesso [...]*”; o entrevistado C também destaca a falta de transparência “[...] a informação deveria estar no portal, só que isso pode ser muito melhorado, o portal não é tão simples de você acessar, às vezes a informação tá lá, mas [...] o caminho é complexo.”. Ou seja, muitos portais da transparência não estão atualizados ou não possuem informação alguma, o que dificulta para que a sociedade possa chegar aos dados públicos. Na segunda dimensão, “falta de conhecimento”, o entrevistado B cita que “[...] é uma questão de educação para a cidadania e a gente percebe que muitas vezes as pessoas não sabem nem onde procurar informação [...].” Nessa subcategoria, também foi destacada pelos entrevistados a “falta de interesse” da população. “[...] só critica e não quer saber como fazer isso acontecer” (Entrevistado C). Aqui, o entrevistado refere-se àquelas pessoas que criticam os servidores públicos e atos dos governantes, entretanto, não buscam participar ativamente para que haja melho-

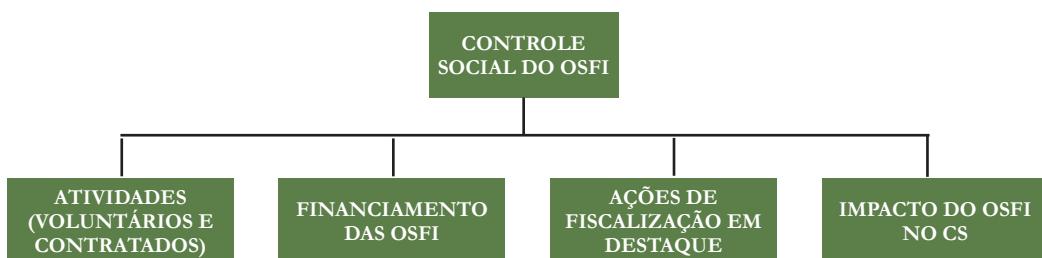
rias e aprimoramento. Somando a esse pensamento, o entrevistado I comenta também sobre a dimensão da “falta de interesse” da população: “*A parte mais cultural das pessoas mesmo*”. Portanto, o que o entrevistado quer dizer é que não está na cultura brasileira o ato de buscar saber sobre as contas públicas e que não somos instruídos a isso desde cedo.

Sobre o aprimoramento do controle social, isto é, para que seja melhorado esse controle exercido pela sociedade, foram verificadas três dimensões: 1) Maior transparência: mais disponibilização dos dados públicos nos websites governamentais; 2) Educação fiscal: mais eventos que possam incentivar o interesse dos cidadãos em participar das atividades públicas e exercer seus direitos; 3) Participação da sociedade: maior interesse da população em atuar nas áreas públicas e acompanhar os gastos e governantes públicos. Alguns entrevistados sugeriram a conscientização do administrador público em transparecer os dados. Conforme a dimensão “maior transparência”, o entrevistado B sugere “*mais transpa-*

rência, que as informações estejam disponibilizadas nos portais completas”. Sobre a dimensão “Educação fiscal”, outro entrevistado diz: “[...] *educar as crianças, fazer mais palestras [...]*” (Entrevistado C), e, somando a esse pensamento, “*a conscientização desde jovem [...] que influenciem seus pais*” (Entrevistado D). Sobre a terceira dimensão, “participação da sociedade”, o entrevistado A comenta a respeito: “*eu acredito que uma maior participação da sociedade, uma maior conscientização [...]*”. Portanto, os entrevistados citados apontam a necessidade da educação fiscal desde crianças para que se acostumem com seus direitos de exercer a cidadania, trazendo maior conscientização.

A figura 3 apresenta a segunda categoria construída para análise de dados textuais dos entrevistados no bloco 3. Como categoria central está o Controle Social do OSFI, com suas subcategorias: atividades (voluntários e contratados), financiamento do OSFI, ações de fiscalização em destaque, ou seja, as mais citadas pelos entrevistados, e o impacto do OSFI no controle social.

FIGURA 3 – CATEGORIA E SUBCATEGORIAS DO BLOCO 3



Fonte: Elaboração própria

Para a primeira subcategoria “atividades (voluntários e contratados)”, foram construídas três dimensões de análise: 1) Equipe técnica: refere-se ao setor administrativo; 2) Diretoria: representação do OSFI; 3) Voluntários: pessoas que se disponibilizam a atuar espontaneamente, sem qualquer retorno financeiro. Sobre a dimensão “atividades”, o entrevistado C comenta que o observatório possui quatro eixos que auxiliam nas atividades do OSFI, são eles: “*equipe técnica, [...] do escritório, uma diretoria, que é a parte mais operacional que pega as decisões e orientam o trabalho, os mantenedores que a gente não consegue fazer o trabalho sem recursos, e os voluntários [...]*”. A equipe que fica no escritório do OSFI é responsável pela parte administrativa, como parte de pagamentos, reuniões, análises de editais e organização de eventos externos, por exemplo. A diretoria representa o OSFI em reuniões e orienta os trabalhos. Os voluntá-

rios são importantes devido às várias áreas de licitação, e os OSB necessitam de pessoas especializadas em áreas como engenharia, para o caso de obras, de médicos ou enfermeiros, em caso de licitações relacionada a remédios ou compras de aparelhos médicos, entre outros. O entrevistado F comenta sobre as atividades do grupo de obras, que confere “*planilha de medição, aditivo de prazo, aditivo de preço e valores, se estão condizentes com a realidade do mercado [...]*”. Sobre o eixo mantenedores, será abordado na subcategoria a seguir “financiamento do OSFI”.

A próxima subcategoria é sobre o “financiamento do OSFI”, ou seja, como é sustentado e como se mantém. Nesse ponto, foi observada somente uma dimensão: “Mantenedores”: empresas, pessoas e instituições que fornecem recursos financeiros para que o OSFI se mantenha. Os entrevistados comentaram que esse financiamento é feito através de mantenedores que

se sensibilizam com a causa de ação social e estão dispostos a ajudar, “é uma instituição sem fins lucrativos, não tem ações que visam arrecadar dinheiro, é com doações, né? Tanto de empresas que têm afinidade, como pessoas e voluntários [...]” (Entrevistado D). Como complemento, o entrevistado I descreve que é “[...] sustentado por empresas colaboradores, algumas empresas e instituições, nada vinculado ao governo e à prefeitura, que dão contribuições mensais para que o observatório possa ser sustentado e fazer seu trabalho. Não tem nenhum financiamento público. É uma instituição sem fins lucrativos [...].”

A terceira subcategoria está relacionada às “ações de fiscalização em destaque”, ou seja, os estudos de casos em maior evidência no ponto de vista dos entrevistados. É o caso de alguns medicamentos, canecas e capacetes de obras com valores que não eram condizentes com o valor de mercado. O entrevistado A relembrou o caso das canecas e dos capacetes “uma caneca de R\$ 12,00 que a gente encontrou por R\$ 1,99 em várias lojas da cidade [...] um capacete de obras que o valor de mercado dele gira em torno de R\$ 8,00 a R\$ 10,00 e a prefeitura ‘tava’ comprando por R\$ 151,00”. Alguns casos serão descritos no próximo tópico, como exemplificação das ações do OSFI.

A última subcategoria diz respeito ao “Impacto do OSFI no Controle Social”. Por impacto entende-se os resultados e as consequências do Observatório para a população. Foi notada uma dimensão relacionada ao impacto positivo, com maior credibilidade e respeito da comunidade. O entrevistado G declara: “acho que ainda poucas pessoas conhecem [o observatório]”. Em contraponto, o entrevistado I diz que o impacto é “extremamente positivo [...] eles respeitam muito [a comunidade e servidores públicos]”. O entrevistado B ressalta: “tivemos bastantes resultados positivos e o impacto foi que nós conseguimos a credibilidade e o respeito da população”.

Pode-se perceber que as respostas, em suma, são convergentes e com tópicos similares, evidenciando os fatores positivos do OSFI e do controle social em prol do monitoramento e da fiscalização dos atos dos governantes.

Os órgãos da prefeitura, para comprar algum item, fazem uma cotação de preços e enviam à área responsável pela abertura do processo um termo de referência. O próximo passo é o lançamento do edital no Diário Oficial do Município. O aviso de licitação é publicado no Diário Oficial, que é publicado todos os dias. Nesse sentido, a tarefa do OSFI consiste em observar todos os editais publicados.

O OSFI, com seus voluntários, analisa se o edital é publicado com um mínimo de oito dias de antecedência, caso seja pregão, e trinta dias para concorrência

– e assim por diante com as demais modalidades e exigências. Observa-se qual o objeto da licitação, o valor, a data do certame e o termo de referência, com sua respectiva justificativa, explicando o motivo da aquisição de tais materiais. O que mais importa são os itens, quantidades e valores unitários e valor dos lotes. O OSFI analisa a descrição dos itens e pesquisa na internet ou em lojas na cidade a média de valores e verifica se está acima do valor de mercado ou não. Se observado que está fora do valor de mercado, o caminho é realizar um ofício a ser encaminhado à Prefeitura solicitando revisão nos valores e informando itens com as mesmas descrições com preços menores. Vale lembrar que nas licitações os valores que aparecem são as médias de valores orçados pela prefeitura. O ofício é encaminhado ao Ministério Público somente se não houver retorno da prefeitura – e, como foi relatado nas entrevistas, nem sempre o OSFI obtém resposta.

A seguir, são relatadas algumas das ações em que o OSFI interveio em contratos ou licitações do município de Foz de Iguaçu e, portanto, e houve economia nas contas públicas municipais.

Em 2017, houve licitação para contratação de uma empresa que prestasse “serviços médicos, hospitalares e ambulatoriais de média complexidade, de assistência em diagnóstico em oftalmologia, tratamento clínico e cirúrgico do aparelho da visão” – Manifestação apresentada pelo COMUS. A empresa contratada foi a Cristalink Serviços Médicos Ltda. Entretanto, algumas irregularidades e considerações foram notadas e apresentadas por meio de reclamações e denúncias recebidas pelo COMUS. Após análise documental pelo OSFI e COMUS, de acordo com o Edital de Chamamento Público nº 002/2017, que resultou na contratação da empresa Cristalink, as considerações feitas foram: não havia base legal que justificasse a contratação da empresa através de inexigibilidade de licitação; havia ausência de informações para custeio das cirurgias realizadas através de mutirões de cirurgia de catarata; a empresa contratada não disponibilizava de espaço próprio em Foz do Iguaçu; não dispunha de Registro no Conselho Regional de Medicina; não apresentou alvará de licença para localização e funcionamento; não apresentou licença sanitária; apresentou comprovantes com validade expirada; entre outros. Portanto, houve suspensão do contrato com a empresa, por apresentarem falta de documentos, documentos expirados, falta de alvará, entre outros.

Outro dos casos analisados pelo OSFI refere-se ao Pregão Eletrônico nº 044/2018, referente à aquisição de diversos equipamentos de proteção individual para uso das equipes da Diretoria de Meio Ambiente.

O OSFI averiguou que havia um valor acima do valor de mercado em relação à compra de capacetes de segurança. O valor unitário, no Pregão, era de R\$ 152,95. Entretanto, foi adquirido pela Prefeitura Municipal por R\$ 8,91 a unidade, depois do OSFI ter alertado o responsável quanto ao valor acima do valor de mercado, o que levou a uma economia de R\$ 1.440,40 somente neste item.

O Pregão Eletrônico, nº 016/2018, referia-se à aquisição de materiais para a Secretaria Municipal de Assistência Social. O pregão divulgava um valor de R\$ 12,00 cada caneca, porém o OSFI, ao fazer uma pesquisa de mercado, encontrou a mesma caneca por um valor máximo de R\$ 1,68 a unidade. Somente neste item houve uma economia de cerca de R\$ 10.000. Todos os itens do pregão foram analisados e, após envio do ofício para a prefeitura municipal, o edital foi cancelado e republicado com valores novos, o que causou uma diferença de R\$ 36.385,15 no valor de todo o edital. O valor do primeiro edital era de R\$ 88.228,00 e, o edital republicado ficou de R\$ 51.842,85.

O Pregão Presencial nº 04/2016 a referia-se à aquisição de medicamentos para uso pelo Hospital Municipal de Foz do Iguaçu. O item que requisitava Cloridrato de Ranitidina chamou a atenção dos voluntários do OSFI por ser pedido por um valor de R\$ 7,03 a unidade, somando um total de R\$ 369.075,00 com 52.500 mil unidades. Após intervenção do OSFI, o item foi licitado por R\$ 0,39 a unidade, custando um total de R\$ 20.475,00. A economia, neste caso, foi de R\$ 348.600,00.

Conforme Sposati e Lobo mencionam “[...] não se trata só de “vigiar o serviço”, pois o trato do resultado é negócio a ser tratado antes de começar o serviço: quem não diz o que quer de começo acaba recebendo o que não quer ao final.” (Sposati e Lobo, 1992, p. 371 e 372).

Considerações Finais

Os principais achados de nossa pesquisa versam nos seguintes pontos. Em primeiro lugar, sobre o website do OSFI, embora haja informações relevantes, ainda faltam dados, o que provavelmente se deve à falta de um voluntário específico na área de comunicação. A respeito dos relatórios quadrimestrais, em geral, esses possuem os mesmos informes, e, como já mencionado, uns com mais dados e outros com menos. Isso também, provavelmente, deve-se ao fato de que não há um voluntário específico para a área de comunicação, pois este poderia padronizar os relatórios quadrimes-

trais e acrescentar as notícias no website do OSFI e em suas redes sociais.

Após efetuadas as entrevistas, pôde-se notar, que há pouca transparência nos dados e informações públicas. Além disso, os cidadãos possuem pouco conhecimento sobre o direito de exercício da democracia e participação na sociedade. Para isso, as falas explicitam como possíveis caminhos de superação uma maior educação fiscal para estimular o interesse da sociedade em acompanhar as contas públicas, e, principalmente, incentivar as crianças, adolescentes e jovens a se interessarem pelo assunto através da educação fiscal, explicitando a relevância de fazer parte de ações como as que o OSFI e OSB, em geral, fazem.

Para os entrevistados, o controle social é a participação da sociedade nos gastos públicos e nas políticas públicas. As contribuições do controle social dão-se a partir da participação social, acompanhamento dos gastos e monitoramento aos governantes. Entretanto, os empecilhos encontrados são a falta de transparência nas informações, falta de conhecimento da população em como procurar os dados públicos ou, até, falta de interesse dos mesmos. Como forma de aprimoramento, os entrevistados sugeriram mais transparência dos dados governamentais, maior educação fiscal por parte das organizações para que auxiliem a população a participar das contas públicas, desde jovens. Ainda sugerem, também, uma ampla participação da sociedade, pois somente assim haveria um controle social efetivo.

As atividades do OSFI são divididas entre voluntários e contratados. Os voluntários auxiliam nos horários em que podem e com assuntos de sua área de atuação, enquanto que os contratados ficam disponíveis durante o dia para as atividades rotineiras do OSFI. O financiamento é efetuado através dos mantenedores, pessoas físicas ou jurídicas que se solidarizam com a causa de justiça social.

O impacto do OSFI no controle social e na cidade, conforme relato dos entrevistados, tem sido positivo, com credibilidade e respeito por parte dos órgãos públicos, entretanto, ainda é pouco conhecido pela sociedade e isso ampliaria o impacto. Com relação aos três estudos de casos apresentados, houve uma economia razoável a respeito de itens específicos dentro de licitações, como é o caso dos capacetes de obras, cuja economia foi de R\$ 1.440,40 somente nesse item. O mesmo aconteceu no caso das canecas, que compradas com valor menor geraram economia de R\$ 36.385,15, e no caso dos medicamentos, que estavam fora do valor de mercado e com a intervenção do OSFI houve uma economia de R\$ 348.600,00 para os cofres públicos mu-

nicipal. Contudo, embora nos estudos de casos disponíveis pelo OSFI nos relatórios quadrimestrais conste a economia obtida em algum item específico ou na licitação por inteiro, não há informação de economias totais do OSFI em relação a todos esses anos de trabalho na cidade. Com esse dado, o OSFI poderia demonstrar melhor seus trabalhos para a comunidade e, ainda como é de suma importância o controle social para a democracia e para a sociedade como um todo.

Como forma de complementar deste trabalho, sugere-se, uma agenda de pesquisa ou sugestões de assuntos a serem desenvolvidos: (1) seria interessante um estudo comparativo das ações dos OSB do Paraná, por exemplo, através dos relatórios que são disponibilizados em seus websites; (2) indagar sobre os trabalhos de fiscalização e monitoramento do gasto público, focalizando apenas no acompanhamento e o impacto no gasto público dos OBS no Brasil. Por fim, (3) focalizar um estudo direcionado a investigar sobre as percepções dos voluntários e gestores dos OSB no Brasil.

O controle social é um dos mais importantes meios de exercício da democracia, é através dele que

podem se expressar os interesses nas ações do Estado, participar das formulações de políticas públicas, assim como fiscalizar os gastos públicos. A importância de exercer o direito do controle social manifesta-se em criar opiniões diversificadas sobre os temas de interesse público, assim como em construir uma opinião formada de como estão sendo gastos os orçamentos públicos e de que maneira. A relevância da utilização desse direito será de grande valia ao atuar na área pública ou simplesmente para garantir o direito como cidadão. Portanto, fazem-se necessários a disseminação e os esclarecimentos sobre o controle social, que visa a motivar os indivíduos a serem cidadãos ativos e participativos na administração pública.

Não há quem duvide da importância do controle social, porém, por vários fatores, muitos cidadãos, mesmo tendo ciência dos seus direitos, não o exercem. Conforme o lema do Observatório Social do Brasil, “Indignar-se é importante. Atitude é fundamental”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARATO, A. Representação, soberania popular e *accountability*. *Lua Nova* (55-56): 85-103, 2002.
- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. 1979. São Paulo: Edições 70, 2014.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Acesso à Informação Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 06 nov. 2018.
- CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública* 24, (2);30-50, fev./abr. 1990.
- CUNILL GRAU, N. Nudos Críticos de la *Accountability* Social. Extrayendo Lecciones de su Institucionalización en América Latina. IN: PERUZZOTTI, E. *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Ciudad de Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.
- DA ROS, L. *Accountability* legal e Corrupção. *Revista da CGU* 11 (20): 1251-1275, 2019.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. *O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: teorias e abordagens*. Porto Alegre: Bookman e Artmed. 2006.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 31. ed. rev. atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- ENAP. *Fundação Escola Nacional de Administração Pública*, 2015a. Módulo 3: Controle Social e Cidadania I. Disponível em:<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2719/4/MODULO%203_CONTROLE_SOCIAL.pdf> Acesso em: 6 nov. 2018.
- ENAP. *Fundação Escola Nacional de Administração Pública*, 2015b. Módulo 4: Controle Social e Cidadania II. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2718/1/MODULO%204_CONTROLE_SOCIAL.pdf> Acesso em: 06 novembro 2018.

- FARENZENA, N. Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil. *RBP&E* 26, (2): 237-265, mai./ago., 2010.
- FILGUEIRAS, F. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua Nova* s/v (84): 353-364, 2011.
- FLICK, Uwe. *Introdução à pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Penso, 2009.
- FOX, J. Controle Social: o que as evidências realmente mostram? *Revista CGU*, v. 11, n. 20, 2019.
- GURGEL, C.; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. *Revista de Administração Pública-RAP* 47(2): 357-378. 2013.
- GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA, E.. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. *Lua Nova* (84): 95-140, 2011.
- MACEDO, V. Os Impactos da Transparência no Brasil para a Gestão Pública, a Prestação de Contas e a Participação Social. *Revista CGU*, Edição, v. 11, n. 20, 2019.
- MARQUES, F.C. *Accountability*. In: Di Giovanni, G.; Nogueira, M. A. (orgs.). *Dicionário de Políticas Públicas*. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015.
- MINAYO, M. *O desafio do conhecimento*. 11 ed. São Paulo: Hucitec, 2008.
- OBSERVATÓRIO SOCIAL DE FOZ DO IGUAÇU. Disponível em: <<http://fozdoiguacu.osbrasil.org.br/>> Acesso em: 06 nov. 2018.
- OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.observatoriosocialdobrasil.org.br/>> Acesso em: 06 nov. 2018.
- O'DONNELL, G. *Democracia Delegativa? Novos Estudos Cebrap*, (31): 25-40, 1991.
- O'DONNELL, G. *Accountability* Horizontal e Novas Poliarquias. *Lua Nova* s/v (44): 27-54, 1998.
- PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública*, (43): 1343-1368, 2009.
- PITERMAN, A.; HELLER, L.; Rezende, S. C. (A falta de) Controle social das políticas municipais de saneamento: um estudo em quatro municípios de Minas Gerais. *Saúde e Sociedade* 22 (4): 1180-1192, 2013.
- PRADO, O; MAIA, R. M.; DINIZ, E. Governo eletrônico e transparência: olhar críticos sobre os portais do governo federal. In: PINHO, J. A. G. de (org.) *Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas*. Salvador: EDUFBA, 2012.
- ROCHA, A. C. *Accountability* na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. *Contabilidade, Gestão e Governança*, (14):82-97, 2011.
- SADEK, M. T. A. Combate à corrupção: novos tempos. *Revista CGU*, v. 11, n. 20, 2019.
- SILVA de SÁ, F; GARCIA, LOPEZ, F; ROCHA, C.; PIRES, R. *Estado, instituições e democracia: democracia / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. – Brasília: Ipea, 2010. V 2.
- SOMEKH, B.; LEWIN, C. (orgs.). *Teoria e métodos de pesquisa social*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.
- SPOSATI, A.; LOBO, E. Controle social, e políticas de saúde. *Cadernos de Saúde Pública* (8): 366-378, 1992.
- VAZ, J. C. *Governança eletrônica: para onde é possível caminhar?* Edição especial: Mobilização cidadã e inovações democráticas nas cidades, 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/>>. Acesso em: 19 jun. 2018.
- YIN, R. K. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman. 2010.

Rafaela Marçal Buono

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil

rafabuono97@gmail.com

iD <https://orcid.org/0000-0003-2055-8514>

Bacharel em Administração Pública e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e faz parte da Equipe Técnica do Observatório Social de Foz do Iguaçu desde outubro de 2019.

Maria Alejandra Nicolas

Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil

maria.nicolas@unila.edu.br

iD <https://orcid.org/0000-0002-6157-6762>

Doutora em Sociologia (UFPR). Docente da área de Administração Pública e Políticas Públicas e do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), integrante do Centro de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (CEPECON).

Critérios de ponderação entre o direito de acesso a informações públicas e o direito à proteção de dados pessoais: lições a partir do modelo espanhol¹

Balancing criteria between the right to access public information and the right to personal data protection: lessons from the spanish model

Criterios de ponderación entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales: lecciones del modelo español

Leonardo Valles Bento²

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.173>

Resumo: O presente artigo tem por objetivo analisar o conflito entre o direito de acesso à informação pública e o direito à proteção de dados pessoais, a partir da experiência espanhola. O primeiro estabelece que toda informação mantida por órgãos públicos é, em regra, acessível, sendo o sigilo uma exceção. O segundo, por outro lado, determina que as informações relativas a pessoas identificadas ou identificáveis devem ser protegidas e seu tratamento e transmissão a terceiros somente se permite com o consentimento do seu titular ou em situações especiais legalmente previstas. Uma vez que não existe uma hierarquia entre direitos fundamentais, diante de um pedido de informação que contenha dados pessoais, a autoridade encarregada de decidi-lo deve avaliar, à luz das circunstâncias do caso concreto, qual dos direitos deve merecer a prevalência. De um modo geral, a técnica jurídica empregada nessa avaliação chama-se ponderação de direitos e consiste em um teste de dano e interesse público. Trata-se de sopesar o interesse público na transparência contra o interesse na proteção da privacidade e da autodeterminação informativa dos titulares dos dados. O artigo discorre sobre o conteúdo jurídico dos direitos em conflito e os critérios normalmente utilizados para otimizá-los, de forma que nenhum deles seja sacrificado além da medida estritamente necessária para a proteção do outro. Nesse sentido, a experiência do sistema jurídico espanhol revela-se particularmente instrutiva, ao definir critérios de ponderação entre direito de acesso e proteção de dados já na própria legislação, e ao estabelecer uma obrigação de coordenação entre as instituições encarregadas do controle, da promoção e da defesa de ambos os direitos.

Palavras-chave: Transparência; proteção de dados pessoais; ponderação de direitos.

Abstract: This article aims to analyze the conflict between the right of access to public information and the right to protection of personal data based on the Spanish experience. The first establishes that all information maintained by public agencies is, as a rule, accessible, with secrecy being an exception. The second, on the other hand, determines that the information related to identified or identifiable persons must be protected and its treatment and transmission to third parties is only allowed with the consent of its owner or in special legal situations. Since there is no hierarchy between fundamental rights, in the case of a request for information containing personal data, the authority responsible for deciding it must assess, in the light of the circumstances of the specific case, which of the rights should be given priority. In general, the legal technique used in this assessment is called balancing of rights

1 Artigo recebido em 12/06/2019 e aprovado em 18/03/2020

2 Universidade de Valência, Espanha

and consists of a test of harm and public interest. It is a matter of weighing down the public interest in transparency against the interest in protecting privacy and informational self-determination of data subjects. The article discusses the legal content of the conflicting rights and the criteria normally used to optimize them, so that neither is sacrificed beyond the measure strictly necessary for the protection of the other. In this sense, the experience of the Spanish legal system is particularly instructive, as it defines weighting criteria between the right of access and data protection already in the legislation itself, and in establishing an obligation of coordination between the institutions in charge of control, promotion and defense of both rights.

Keywords: transparency; personal data protection; balancing of rights

Resumen: Este artículo tiene como objetivo analizar el conflicto entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la protección de datos personales, a partir de la experiencia española. El primero establece que cualquier información mantenida por los organismos públicos es, por regla general, accesible, siendo el secreto excepcional. El segundo, por otro lado, determina que la información relacionada con personas identificadas o identificables debe ser protegida y su tratamiento y transmisión a terceros solo se permite con el consentimiento de su titular o en situaciones especiales legalmente previstas. Dado que no existe una jerarquía entre los derechos fundamentales, ante una solicitud de información que contenga datos personales, la autoridad responsable por la decisión debe evaluar, a la luz de las circunstancias del caso concreto, cuál de los derechos debe ser prioritario. En general, la técnica jurídica utilizada en esa situación es la ponderación de derechos y consiste en una prueba de daño e interés público. Se trata de sopesar el interés público por la transparencia frente al interés por proteger la privacidad y la autodeterminación informativa de los interesados. El artículo discute el contenido legal de los derechos en conflicto y los criterios que normalmente se utilizan para optimizarlos, de modo que ninguno sea sacrificado más allá de la medida estrictamente necesaria para la protección del otro. En este sentido, la experiencia del ordenamiento jurídico español es especialmente instructiva, ya que define criterios de ponderación entre el derecho de acceso y la protección de datos ya en la propia legislación, y al establecer una obligación de coordinación entre las instituciones encargadas de control, promoción y defensa de ambos derechos.

Palabra-clave: transparencia, protección de datos personales, ponderación de derechos

INTRODUÇÃO

Os direitos à proteção de dados e de acesso à informação pública sempre revelaram uma tensão recíproca, que não tem uma solução pré-definida, exigindo julgamento e ponderação nos casos concretos em que ocorre. Por um lado, acesso à informação é essencial para garantir o princípio da transparência na Administração Pública e o exercício competente de liberdade de expressão, além de ser instrumento de participação política e combate à corrupção. Por outro lado, uma parte significativa dos documentos e informações solicitadas no exercício desse direito é permeada por dados pessoais, cuja proteção também é considerada um direito fundamental.

Promover uma conciliação entre estes direitos não é uma tarefa trivial. Do ponto de vista da transparência, todas as informações detidas pelo Estado devem ser publicamente acessíveis, em regra, sendo o segredo a exceção. A proteção dos dados, por sua vez, exige a confidencialidade das informações pessoais como princípio, autorizando sua divulgação, sem o consentimento do titular, somente em situações específicas. Cada um tem, portanto, seu próprio ponto de partida. Harmo-

nizar ambos os direitos significa que nem a transparéncia pública pode justificar a perda de autodeterminação informativa ou a exposição da vida privada dos cidadãos, nem a proteção da privacidade pode ser um pretexto para impedir o livre fluxo de informação e a accountability das instituições públicas.

No Brasil, a aprovação recente da Lei de Proteção de Dados Pessoais (Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018) deverá produzir novas situações de conflito com a Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – uma vez que, como será explicado adiante, o conceito de *dado pessoal* não se confunde com o de *informação pessoal*, definido no art. 4º, IV da LAI.

O objetivo do presente artigo³ consiste em expor os contornos e a natureza desse conflito, e analisar as técnicas jurídicas para o seu gerenciamento, tomando por base a experiência da Espanha. Tal como no caso brasileiro, a Espanha possui duas leis distintas que re-

³ Este trabalho é o resultado de uma pesquisa de pós-doutorado realizada junto à Universidade de Valência, sob a orientação do Professor Dr. Lorenzo Cotino Hueso, Catedrático de Direito Constitucional, e com o apoio institucional e financeiro da Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da sua política de capacitação de servidores.

gulam o acesso à informação e a proteção de dados, e duas autoridades independentes encarregadas da respectiva supervisão e promoção. Isso obrigou o legislador espanhol a prever critérios de ponderação e mecanismos de coordenação institucional com a finalidade de mitigar esses conflitos e garantir segurança jurídica.

O artigo está estruturado em cinco tópicos. Os dois primeiros são dedicados a explorar o conteúdo jurídico e os princípios norteadores do direito de acesso à informação pública e de proteção de dados pessoais, respectivamente. O terceiro tópico visa esclarecer a dupla relação de complementariedade e oposição entre os dois direitos, introduzindo a técnica da ponderação e os testes de dano e interesse público que devem guiar a busca do equilíbrio em caso de colisão entre ambos. O tópico seguinte analisa a forma como se concretiza a aplicação dos critérios de ponderação, a partir da legislação espanhola e da jurisprudência desenvolvida pelo Conselho de Transparência e Bom Governo, órgão responsável pela resolução de reclamações administrativas envolvendo acesso à informação. O último tópico do desenvolvimento expõe os mecanismos de cooperação, previstos na própria Lei de Transparência, Acesso à Informação e Bom Governo daquele país, entre o Conselho de Transparência e a Agência Espanhola de Proteção de Dados, apontando as mais importantes resoluções interpretativas conjuntas que visam orientar os órgãos da Administração Pública espanhola no atendimento a pedidos de informação que contenham dados pessoais. Por fim, a título de conclusão, o artigo aponta algumas reflexões sobre as semelhanças e diferenças entre o contexto espanhol e brasileiro, no tocante ao conflito entre os direitos de acesso à informação e o direito à proteção de dados.

A metodologia consistiu em levantamento e análise de documentos e decisões administrativas tomadas em sede de recurso administrativo (reclamação) envolvendo solicitações de informações públicas a órgãos da Administração Pública central da Espanha, além da revisão da literatura de referência na área.

2. DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS

Direito à informação pública significa, basicamente, o direito do cidadão de ter acesso a informações produzidas ou sob custódia de órgãos e entidades públicas, bem como de outras que atuam em nome destas. Parte da premissa de que o Poder Público não produz nem guarda informações em seu próprio interesse, mas no interesse da coletividade. Por conseguinte, toda informação sob controle estatal deve ser acessível por

quaisquer cidadãos, a menos que exista uma justificativa superior de interesse público para que este acesso lhes seja negado (BENTO, 2015).

Existe um expressivo consenso de que o acesso à informação é um direito humano fundamental, por ser condição necessária ao exercício competente da liberdade de expressão e da cidadania em um sistema político democrático. Essa condição aparece nas palavras de Tocqueville (2005, p. 209):

Quando se concede a cada qual um direito de governar a sociedade, cumpre reconhecer-lhe a capacidade de escolher entre as diferentes opiniões que agitam seus contemporâneos e apreciar os diferentes feitos cujo conhecimento pode guiá-lo.

Sem o conhecimento dos fatos e das diferentes opções políticas, não se pode falar de um autêntico exercício de liberdade democrática. Além disso, em um sistema republicano, baseado na delegação de poder a representantes, o acesso à informação pública encontra seu fundamento na obrigação das autoridades públicas de prestar contas de suas ações perante os governados (*accountability*), garantindo a fidelidade dos representantes ao interesse público (CUNHA FILHO, 2018, p. 881).

Por fim, acesso à informação é um importante instrumento de combate à corrupção. A corrupção se desenvolve em ambientes marcados pela falta de transparência e pela apatia política dos cidadãos. Ela ocorre porque decisões são tomadas a portas fechadas, longe dos olhos do público e da imprensa. Ter acesso às informações em poder do Estado permite o monitoramento das decisões políticas e administrativas, dificultando o desvio de poder para benefício de grupos privados (MICHERNER, 2019, p. 1301).

Atualmente, mais de 90 países possuem legislação específica para assegurar o direito de acesso à informação. Existem inúmeras diferenças entre os diversos marcos normativos nacionais, as quais já deram origem a vários estudos de direito comparado (MENDEL, 2009). No entanto, em todas elas podem ser encontrados os seguintes elementos essenciais (BANISAR, 2018): (1) direito de exigir informações de órgãos públicos, sem ter que demonstrar interesse legítimo nessas informações; (2) obrigação do órgão demandado de responder formalmente e fornecer as informações solicitadas, segundo procedimentos ágeis e gratuitos, com limite de tempo para respondê-las; (3) rol restrito e taxativo de exceções de confidencialidade da informação, relacionadas com a proteção da segurança nacional e das relações internacionais, privacidade pessoal, confidencialidade comercial, garantia da lei e da

ordem pública, e discussões internas; (4) exigência de que os órgãos governamentais publiquem ativamente informações de interesse público, por meio de tecnologias de informação e comunicação.

Ademais, a recusa no fornecimento de informação normalmente exige que algum dano ao interesse protegido seja demonstrado, e que a informação tenha passado por algum procedimento formal de classificação. Além disso, o sigilo é um atributo temporário da informação, a qual deve tornar-se acessível depois de esgotado um período de tempo legalmente estabelecido. Embora esse direito não seja absoluto, deve ser assegurado na maior medida possível, em conformidade com o princípio da máxima divulgação. O caso Claude Reyes vs. Chile, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2006, estabeleceu que o direito de acesso à informação como um direito humano e que o sigilo é uma medida excepcional, clara e taxativamente prevista em uma lei, que deve satisfazer os critérios de adequação, necessidade e proporcionalidade. (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2006, §§88-93).

Encontrar esse equilíbrio entre transparência, privacidade e segurança da informação é, de longe, a tarefa mais complexa de um regime de acesso.

3. DIREITO À PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

Embora muitas vezes resumido como “o direito de ser deixado em paz”, o direito à privacidade evoluiu para abordar questões relacionadas à coleta, uso e disseminação de dados pessoais em bancos de dados. O desenvolvimento cada vez mais intenso das tecnologias de informação e de comunicação, da capacidade de processamento e armazenamento de computadores, do desenvolvimento de algoritmos para captura e processamento em massa de dados, e do surgimento de novas fontes de dados (sensores, GPS, redes sociais, motores de busca, etc.) despertou questionamentos quanto ao controle no tratamento e na utilização de informações pessoais, tanto por governos, quanto por organizações privadas, e à ameaça que a ausência de controle pode representar para as liberdades individuais e, no limite, para a própria democracia (RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS, 2018).

De fato, a própria Administração Pública possui gigantescas bases de dados de seus cidadãos, relativos, por exemplo, à situação fiscal, patrimônio (por meio dos registros de imóveis, veículos, etc.), viagens ao exterior, nível de escolaridade, utilização de serviços de saúde, entre outras informações que, em princípio, não são da

conta de ninguém além das pessoas a que se referem. Por outro lado, os próprios indivíduos compartilham informações a todo instante por meio de plataformas de redes sociais. Tudo isso levou a preocupações sobre abusos, incluindo uso indevido de informações para fins comerciais e até ilegais, bem como para roubo de identidade.

A resposta a esses desafios veio no sentido de reconhecer a existência de um direito à “autodeterminação informativa”. Trata-se do direito do indivíduo de participar, por meio de seu consentimento, do processo de coleta e processamento de dados compreendidos em sua esfera de personalidade (CUEVA; PINAR-MANAS, 2009). Tal direito se orienta por um conjunto de princípios, desenvolvidos e adotados por governos e organizações internacionais, a exemplo do Regulamento Europeu de Proteção de Dados (RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS, 2018, pp. 74-83). Entre eles, relacionam-se com o objeto deste artigo: (1) princípio de *especificação de propósito*: as finalidades para as quais os dados pessoais são coletados devem ser especificadas no momento da coleta de dados; e sua reutilização posterior deve limitar-se ao cumprimento desses propósitos, ou ao cumprimento de outros propósitos compatíveis; (2) Princípio de *tratamento leal e transparente*: devem ser disponibilizados mecanismos para que o titular dos dados possa conhecer a existência e a natureza dos dados pessoais de que dispõe a organização e os principais objetivos de seu uso, assim como a identidade do controlador de dados (MONTERO, 2016).

Dos princípios acima expostos, decorrem um conjunto de direitos para o seu titular, assim como obrigações correlatas aos responsáveis pelo tratamento dos dados. Os direitos mais tradicionais, que constituem a espinha dorsal da autodeterminação informativa, são conhecidos como direitos ARCO, isto é, direitos de acesso, retificação, cancelamento e oposição. A primeiro compreende o direito de saber que categorias de dados pessoais estão sendo tratados, a que tipo de tratamento são submetidos e a identidade do tratador dos dados (CORCHETE, 2016). O direito de retificação, como o próprio nome diz, é o direito de corrigir informações incompletas ou inexatas legitimamente coletadas e tratadas. O direito de cancelamento e bloqueio refere-se à eliminação ou interrupção do tratamento dos dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com a legislação. O direito de oposição é o direito de opor-se ao tratamento de seus dados em razão de circunstâncias particulares do titular (CARO, 2016).

Tais direitos apontam para o reconhecimento da proteção de dados pessoais como um direito autônomo,

que não se confunde com o direito à privacidade.⁴ Enquanto o direito à privacidade é um direito negativo, que visa imunizar o espaço pessoal do indivíduo, sua vida familiar e doméstica, limitando-se a uma “*proibição de invadir*”, a proteção de dados pessoais vai além, e confere aos indivíduos um direito ativo de saber quais, como e por quem seus dados pessoais são processados, com que finalidade, e se esse processamento se dá com salvaguardas adequadas.

No entanto, para os objetivos do presente trabalho, a razão mais importante para se distinguir o direito à proteção de dados do direito à privacidade é que nem todos os dados pessoais protegidos são, por natureza, relacionados à intimidade e vida privada. Com efeito, o conceito de “*dado pessoal*” é bastante amplo, por quanto comprehende quaisquer informações referentes a pessoas físicas identificadas ou identificáveis, por exemplo, o nome, número de documento de identidade, dados de localização, enfim qualquer elemento da identidade física, genética, psíquica, econômica, cultural ou social. Todo dado pessoal assim definido é, em princípio, objeto de proteção, ainda que nem todos o sejam na mesma intensidade (RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS, 2018, p. 77).

Dependendo do tipo de dados processados, estes podem ser, por exemplo, meramente *identificativos* (nome, sobrenome, número do documento de identidade, endereço), os quais não são considerados inerentes à privacidade, e os chamados dados pessoais *sensíveis*, categoria que comprehende dados de saúde e os relacionados com a origem étnica, convicções políticas, religiosas ou filosóficas, afiliação sindical ou partidária, dados genéticos e biométricos, e aqueles relacionados à sexualidade (ÁLVAREZ, 2016, p. 52).

Portanto, embora possua uma conexão, o bem jurídico tutelado pelo direito à proteção de dados pessoais não é tanto a privacidade quanto a autodeterminação informativa, isto é, o controle dos indivíduos sobre as informações que lhe concernem, compreendendo não somente aquelas mais íntimas e potencialmente incômodas, mas até mesmo as mais triviais. É exatamente por estender-se além do âmbito da privacidade que o direito à proteção de dados entra em rota de colisão com a transparência e o direito de acesso a informações públicas.

⁴ Nesse sentido, a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia consagra um artigo específico (art. 8º) à proteção de dados pessoais, separando-o do direito à vida privada e familiar, previsto no art. 7º.

4. CONFLITO ENTRE O DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÃO E A PROTEÇÃO DE DADOS PESSOrais

Por um lado, é preciso reconhecer que o direito de acesso à informação e o direito à proteção de dados pessoais desempenham papéis complementares em uma sociedade democrática. Ambos buscam assegurar o *accountability* de instituições aos indivíduos, numa era em que a informação se torna um poderoso instrumento de controle e, nesse sentido, também uma ameaça. Tornar o Estado transparente ao escrutínio dos cidadãos e, ao mesmo tempo, assegurar a opacidade do cidadão ao escrutínio do Estado, são dois lados de uma mesma moeda.

A convergência mais óbvia entre ambos é o direito do cidadão obter acesso a informações sobre si mesmo, mantidas por entidades públicas, que decorre do princípio do tratamento leal e transparente. Trata-se de uma importante salvaguarda para garantir que os cidadãos sejam tratados de forma justa e não discriminatória pelos órgãos governamentais, e que as informações mantidas sejam precisas.

Contudo, a necessidade de salvaguardar ambos os direitos também pode dar lugar a conflitos, especificamente quando se solicitam informações que contêm dados pessoais de terceiros. A Administração Pública coleta grandes quantidades de informações pessoais de cidadãos e há uma demanda para acessar essas informações por vários motivos. Os solicitantes incluem jornalistas investigativos, grupos da sociedade civil que atuam no combate à corrupção, indivíduos que exigem saber por que uma determinada decisão foi tomada, e acadêmicos que pesquisam eventos históricos (BANISAR, 2011, p. 12). Embora todas as legislações nacionais de direito à informação preveem uma exceção de confidencialidade para a informação que afeta a intimidade e a vida privada das pessoas, o reconhecimento de um direito autônomo à proteção de dados insere uma nova dificuldade. Não há consenso sobre até que ponto é legítimo restringir o acesso público à informação para proteger informações que não possuem uma conexão direta com a privacidade, simplesmente pelo fato de referir-se a pessoas identificáveis.

Convém ressaltar que em matéria de colisão de direitos fundamentais, não é possível atribuir uma primazia absoluta a um deles em detrimento do outro, uma vez que não existe uma hierarquia abstrata entre eles. Dessa forma, parece não existir outro método para equilibrar os direitos colidentes que não a ponderação em face das circunstâncias do caso concreto. Trata-se, em outras palavras, de realizar um teste individualizado

de dano e uma ponderação de interesse público sempre que uma informação, em tese passível de proteção, é solicitada. De acordo com Salguero (2016, p. 339), o teste de dano se concentra em ponderar se a divulgação pode gerar danos presentes, prováveis e específicos à autodeterminação informativa, em um grau mais significativo que o dano que a confidencialidade impõe à transparência; o segundo (teste de interesse público) consiste em ponderar se o benefício público a ser obtido com a entrega da informação justifica sua divulgação, por se tratar de um interesse de ordem superior ao da proteção de dados.

A continuação, será apresentada, de uma forma sucinta, a solução adotada pelo ordenamento jurídico da Espanha, cuja experiência pode servir de orientação para possíveis conflitos futuros envolvendo a recentemente aprovada Lei 13.709/2018, de proteção de dados pessoais.

5. PONDERAÇÃO ENTRE TRANSPARÊNCIA E PROTEÇÃO DE DADOS: LIÇÕES DO ORDENAMENTO ESPANHOL

Tal como ocorre no sistema jurídico brasileiro, o ordenamento espanhol regula o direito de acesso à informação e o direito à proteção de dados pessoais em diplomas legais distintos. Ao contrário do Brasil, porém, a Espanha possui uma tradição mais antiga de proteção de dados pessoais que de garantia de acesso à informação pública. Enquanto a proteção de dados é considerada um direito fundamental, decorrente do art. 18 (4) da Constituição Espanhola, e por esse motivo regulada por uma Lei Orgânica, a transparência e o acesso à informação foram considerados pelo legislador como uma emanação dos princípios de boa administração pública e, nessa medida, reconhecidos tão somente como direitos subjetivos, regulados por Lei Ordinária (PINAR MAÑAS, 2014, p. 49)⁵. Atualmente, vigora a Lei Orgânica nº 03/2018 de Proteção de Dados Pessoais e Garantia de Direitos Digitais, em consequência da entrada em vigor do Regulamento Europeu de Proteção de Dados (Regulamento nº 2016/679). Já o direito de acesso à informação ganhou reconhecimento

somente quando da aprovação da Lei nº 15, de 9 de dezembro de 2013 (Lei de Transparência, Acesso à Informação Pública e Bom Governo – LTAIGB), a qual não se dedica exclusivamente ao tema da transparência pública, mas também aos princípios de bom governo. Em âmbito europeu, a Espanha foi o último europeu com mais de um milhão de habitantes a adotar uma lei específica de acesso à informação (LEY, 2014).

Apesar disso, a legislação espanhola desperta interesse por haver tratado com significativo grau de detalhe a relação entre os dois direitos, incorporando regras e critérios que podem contribuir para resolver eventuais conflitos entre a transparência e o acesso a informação, por um lado, e a proteção de dados pessoais, por outro. Dedicá a isso todo o seu art. 15.

As diretrizes para a solução dos eventuais conflitos entre ambos os direitos atendem, principalmente, à natureza dos dados envolvidos e ao grau potencial de dano à esfera privada que seu acesso público comportaria. A lei reconhece que o grau de ingerência ou de afetação da esfera privada das pessoas não é o mesmo quando se publicam dados meramente identificativos, como o nome, que quando se difundem informações relacionadas com a ideologia, as crenças ou a saúde de uma pessoa. Nesse sentido, tanto a normativa europeia como a espanhola estabelecem distintos níveis de proteção em função dessa maior ou menor afetação da esfera privada que decorre de seu conhecimento por terceiros (ÁLVAREZ, 2016, p. 52).

Em primeiro plano se situa o conjunto de dados pessoais mais sensíveis, aqueles cuja divulgação ou conhecimento por terceiros podem potencialmente resultar embaraçosos e incômodos, afetando com maior intensidade a esfera da intimidade e que, por essa razão, desfrutam de uma proteção reforçada, seguindo a linha do direito europeu. Assim, os dados relativos à ideologia, afiliação sindical, religião, ou crenças, somente poderão ser objeto de tratamento com o consentimento expresso e por escrito do afetado. Trata-se, em realidade, de uma decorrência direta do disposto no art. 16.2 da Constituição espanhola, segundo o qual “*nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias*”. Já quando façam referência à origem racial, saúde e vida sexual, admite-se sua publicação não apenas com o consentimento do afetado, mas também quando autorizado por norma com nível de lei. Também integram a classe dos dados especialmente protegidos os relativos ao cometimento de infrações penais ou administrativas,

5 O direito de acesso à informação encontra amparo no art. 105 da Constituição Espanhola, o qual reza que “La ley regulará (...)

b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”. No entanto, este dispositivo não se encontra no Título I (“De los derechos y deberes fundamentales”), mas no Título IV, que trata do governo e da administração. Por essa razão, as instituições espanholas relatam em reconhecê-lo como um direito fundamental autônomo. Prova disso foi a opção por não regulá-lo por lei orgânica e sim por lei ordinária. De fato, o art. 81 (1) da Constituição estabelece que “Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas”.

que também podem ser publicados somente por consentimento do titular ou autorização legal.

No extremo oposto encontram-se os denominados “dados meramente identificativos” relacionados com a organização, o funcionamento, ou a atividade desenvolvida pelos órgãos públicos. Para estes casos, o art. 15.2 da LTAIBG estabelece uma espécie de presunção relativa a favor da publicação ou acesso a esse tipo de dados, tendo em vista o limitado impacto que sua divulgação acarreta sobre a vida privada do agente público concernido e, em segundo lugar, a importância do conhecimento de tais informações para efeito de responsabilização da Administração Pública junto aos cidadãos. Trata-se de um critério geralmente aceito na maioria dos ordenamentos jurídicos que se deve facilitar o acesso aos documentos e informações relacionadas com a organização, o funcionamento e as atividades das administrações públicas, ainda que com isso se revelem dados identificativos das pessoas vinculadas a elas.

Quando as informações solicitadas contiverem dados pessoais que não se enquadram nas hipóteses anteriores de dados especialmente protegidos ou dados meramente identificativos de agentes públicos, a legislação espanhola determina ao órgão demandado que realize uma ponderação dos direitos colidentes, aplicando um teste de dano e de interesse público. Ao realizar esse exame, deve levar em conta os critérios do art.15.3, dentre os quais convém ressaltar os seguintes: (1) justificativa do requerente de que seu pedido é necessário ao exercício de um direito, ou de que deseja a informação para fins históricos, científicos ou estatísticos; (2) avaliação do prejuízo potencial para os direitos dos titulares dos dados especialmente os mesmos se referem a menores.

Ressalte-se que o critério (1) acima não deve ser interpretado como uma exigência de motivar o pedido ou justificar interesse, ônus considerado incompatível com o princípio da máxima divulgação. Na realidade, o art.17, item 3 da LTBG dispensa o solicitante de motivar seu pedido e afirma que a ausência de motivação não pode, por si mesma, ser causa de denegação da solicitude. Contudo, o mesmo dispositivo esclarece que o solicitante poderá expor os fundamentos do seu pedido, e que estes poderão ser levados em consideração quando da decisão final. É nesse contexto que o critério deve ser compreendido (PIÑAR MAÑAS, 2014, p. 61).

A técnica da ponderação exige sopesar caso a caso de um lado o interesse público em conhecer a informação e de outro o impacto que a divulgação da informação teria sobre os direitos fundamentais dos atingidos, em particular sobre o seu direito à proteção

de dados pessoais. A decisão sobre qual dos direitos ou interesses há de ter prioridade em cada caso concreto deve ser motivada, com referência a um princípio de proporcionalidade, buscando um ponto de equilíbrio justo, que não implique restringi-los mais que a medida que resulte indispensável para dar efetividade necessária ao direito a que se deu preferência. Para tanto, é necessário proceder a uma rigorosa análise de todas as circunstâncias concorrentes, considerando tanto os aspectos fáticos como os jurídicos. De resto, os critérios legais não são exaustivos. É possível empregar outros que, nas circunstâncias do caso concreto, resultem ser mais relevantes, ou inclusive determinantes, para realizar a ponderação e resolver o caso em um sentido ou em outro (ÁLVAREZ, 2016, p. 58).

Compete ao Conselho de Transparência e Bom Governo decidir reclamações por incumprimento da LTAIBG. Sua atividade, no exercício dessa competência, resultou em um significativo repertório de jurisprudência administrativa, a partir do qual é possível divisar de que maneira o órgão busca equilibrar os direitos em conflito. Observa-se, nesse sentido, que o Conselho de Transparência observa escrupulosamente a letra da lei, ao classificar os dados pessoais como meramente identificativos e ou não meramente identificativos, e realiza uma ponderação cuidadosa com o objetivo de avaliar até que ponto a concessão do acesso às informações de fato contribui com o objetivo legal de dar maior transparência e promover o controle social do Poder Público.

Em um dos casos analisados, foram solicitados os valores recebidos por cada um dos colaboradores eventuais dos programas de televisão da RTVE (*Radio-telvisión Española*), tais como correspondentes de notícias internacionais, participantes de programas de debates, freelancers, etc., que não possuem relação laboral com a referida empresa pública. O Conselho julgou improcedente o recurso, ressaltando que, conforme se encontra expresso em seu preâmbulo, o objetivo da Lei de Transparência é submeter ao escrutínio a ação dos responsáveis públicos, conhecer como se tomam as decisões que afetam os cidadãos, como se manejam os recursos públicos ou sob que critérios atuam as instituições. Esta finalidade não se alcança conhecendo a identidade e remuneração de todos e cada um dos colaboradores que formam a rede de correspondentes da TVE, sendo suficiente o conhecimento, por exemplo, do número de colaboradores a nível nacional e internacional, as despesas incorridas com essa colaboração, o percentual de gastos em relação ao orçamento geral e os critérios de seleção desses colaboradores. A identidade deles não aporta, do ponto de vista da transparência,

nenhum valor agregado ou essencial que exija que se tornem públicos os dados pessoais (ESPAÑA, 2020).

O Conselho aplicou o mesmo esquema de fundamentação em um pedido de informações sobre despesas com uma das residências oficiais do Primeiro Ministro, incluindo a relação de visitantes. A seu juízo, os dados pessoais de visitantes privados à residência oficial não podem, de acordo com a lei, ser considerados meramente identificativos, pois não estão relacionados com a organização, o funcionamento e as atividades do órgão (Presidência de Governo). Assim, nessa situação, o interesse público no acesso à informação deve ser ponderado com o direito à proteção de dados pessoais. O Conselho concluiu que a finalidade de realizar um controle social sobre o uso do patrimônio público, embora relevante, pode ser satisfeita simplesmente conhecendo o número de visitantes privados, o número de dias em que tal residência foi utilizada, e o montante das despesas incorridas com a sua manutenção, sendo, portanto, desnecessário conhecer a identidade dos visitantes. Dessa forma, se aporta transparência ao processo, permitindo aos cidadãos conhecer a informação que possui interesse público, ao mesmo tempo em que se salvaguarda os dados pessoais de cidadãos. Ressaltou que o interesse jurídico amparado pela LTAIBG é conhecimento do uso dos recursos públicos e do processo de tomada de decisões das autoridades, de maneira a assegurar a adequada prestação de contas. Assim, o que resulta relevante são as datas, que permitem conhecer o número de vezes em que a residência foi utilizada, e o número de visitantes que disfrutaram das acomodações, permitindo assim avaliar os critérios de sua utilização, mas não a identidade dos frequentadores, que deve ser protegida (ESPAÑA, 2020a).

Por outro lado, ao julgar uma solicitação de informação acerca das despesas de viagem realizada pelo Primeiro Ministro a diversos países latino-americanos, bem como os nomes completos de cada uma das pessoas que formaram parte de sua comitiva, o Conselho reconheceu que os dados pessoais dos acompanhantes das autoridades públicas, mesmo em se tratando de jornalistas ou diplomatas nacionais ou estrangeiros, devem ser considerados como meramente identificativos, uma vez que o seu transporte pela Força Aérea espanhola foi considerado necessário como parte da atividade do órgão para quem o serviço de transporte foi prestado. Assim, em relação a esse tipo de dado, a lei atribui primazia ao acesso à informação sobre o direito à proteção de dados pessoais (ESPAÑA/2016).

Convém registrar, ainda, a jurisprudência do Conselho de Transparência em relação à divulgação nominal da remuneração paga a agentes públicos. Em

diversas decisões (ESPAÑA, 2020b; ESPAÑA, 2016a), o Conselho reconheceu o direito de acesso à informação sobre os abonos de produtividade percebidos por agentes públicos que ocupem cargos de alto nível na hierarquia do órgão, com maior grau de responsabilidade e autonomia na tomada de decisões, ou cargos de especial confiança, ou ainda cargos preenchidos por meio de procedimentos discricionários, visto que, nesses casos, o interesse público prevalece sobre os direitos à privacidade ou à proteção dos dados pessoais. Com efeito, a informação lança luz sobre o funcionamento e a atividade do órgão, e é útil ao cidadão, a fim de exigir prestação de contas acerca do critério de avaliação de produtividade dos agentes públicos. Por outro lado, em relação a postos de menor nível de responsabilidade e autonomia, ou a postos cujo preenchimento se verifica por procedimentos vinculados ou não implicam uma relação de especial confiança, prevalecerá o respeito pela proteção de seus dados, devendo ser divulgados apenas informações genéricas sobre o montante pago globalmente a título de abono de produtividade, sem identificação nominal dos recebedores.

Em outro recurso, o Conselho conheceu de uma reclamação contra a recusa parcial de acesso à identidade do autor de uma nota técnica de um órgão público. Nesta ocasião, o CTBG considerou que embora o nome do autor de uma nota técnica constitua apenas dado identificativo, nos termos do artigo 15.2 da LTAIBG, não é oportuno permitir o acesso a tal informação, uma vez que o conhecimento do autor de uma nota técnica não tem impacto público a partir do momento em que o seu conteúdo é assumido pelo órgão que a solicitou. Em outras palavras, uma vez que o órgão a que a nota técnica se dirige aprova o seu conteúdo, a identidade do autor inicial da informação torna-se sem relevância pública para efeitos de transparência e prestação de contas (ESPAÑA, 2016c).

Portanto, a análise dos precedentes revela que o Conselho de Transparência e Bom Governo da Espanha, ao decidir o conflito entre o direito de acesso à informação e o direito à proteção de dados pessoais, procura identificar, inicialmente, se os dados solicitados tem relação com a organização, funcionamento e atividades desenvolvidas pelas instituições públicas, caso em que seriam meramente identificativos, conforme a letra do art. 15.2 da LTAIBG, resultando na primazia do acesso à informação. Caso contrário, e em não se tratando de dados pessoais sensíveis, o Conselho realiza uma ponderação e um teste de dano e de interesse público, com vistas a avaliar se a informação solicitada de fato possui relevância do ponto de vista da transparência das instituições e da prestação de contas das au-

toridades públicas. Conforme visto acima, o Conselho confere primazia à proteção de dados quando não vislumbra na informação solicitada nenhum “valor agregado” significativo para a promoção desses objetivos.

6. COLABORAÇÃO ENTRE O CONSELHO DE TRANSPARÊNCIA E BOM GOVERNO E A AGÊNCIA ESPANHOLA DE PROTEÇÃO DE DADOS

O direito à proteção de dados sempre contou com uma autoridade específica, a Agência Espanhola de Proteção de Dados (AEPD), criada já na década de 1990, com amplas competências – normativas, administrativas, sancionadoras e jurisdicionais – para assegurar o cumprimento da legislação sobre essa matéria. O legislador espanhol, quando da aprovação da Lei de Transparéncia, decidiu não atribuir a competência de supervisão e controle nessa área à AEPD. Optou por criar uma nova autoridade, o Conselho de Transparéncia e Bom Governo (CTBG), ao qual incumbe a promoção de uma cultura de transparéncia e o controle no cumprimento das obrigações de publicidade ativa e da garantia do direito de acesso à informação pública.

Conforme lembra Álvarez (2016, p. 64), com essa decisão, Espanha se afastou da tendência seguida nos últimos anos na Europa, em países como Reino Unido, Suíça, Alemanha, Irlanda e Eslovênia, e se filiou aos modelos institucionais implantados nos anos 80 e 90, em países como França, Itália, Portugal e Bélgica, contando assim com duas autoridades de controle diferentes, uma em matéria de proteção de dados e outra no âmbito da transparéncia pública.

Ambas as fórmulas possuem vantagens e desvantagens. De acordo com Banisar (2011, p. 23-24), o principal benefício de se ter instituições separadas é que ela permite criar “campeões” para cada um dos direitos. Noutras palavras, cada instituição, ao especializar-se, pode promover uma defesa mais robusta do direito que lhe compete promover, livre da necessidade de equilibrar potenciais concorrentes. Isto pode ser particularmente importante quando um dos direitos é novo e ainda não está bem enraizado na cultura do público, e o outro é mais antigo e já goza de uma ampla aceitação. Foi o caso da Espanha, em relação ao direito de acesso à informação, e é igualmente o caso do Brasil, em relação ao direito à proteção de dados pessoais, cuja lei também cria uma nova autoridade.

Por outro lado, o principal problema do modelo dual é que, ao existir dois órgãos independentes com competências concorrentes sobre o mesmo objeto (delimitação dos âmbitos respectivos da transparéncia e da

proteção de dados pessoais) existe o risco de que se produzam discrepâncias interpretativas e inclusive conflitos entre eles, com consequências negativas para a segurança jurídica (PINAR-MANAS, 2014, p. 60).

A fim de evitar, ou pelo menos mitigar, esses riscos a LTAIBG estabeleceu um mecanismo de coordenação obrigatória, determinando que o Conselho de Transparéncia e a Agência Espanhola de Proteção de Dados adotem critérios interpretativos conjuntos para a aplicação, em seus respectivos âmbitos de decisão, das regras contidas no artigo 15 da lei, em particular no que respeita aos critérios de ponderação em caso de conflito de direitos.

Conforme assinalava Álvarez (2016, p. 65), mais do que uma mera colaboração, trata-se de uma obrigação legalmente imposta a ambas as instituições para atuar de maneira conjunta no sentido de dar coerência ao sistema, esclarecendo e especificando de comum acordo o sentido dos critérios de ponderação determinados pelo legislador, e assim garantir um justo equilíbrio entre o interesse público no acesso à informação e à garantia dos direitos dos interessados, de forma a assegurar uma integração harmônica da normativa de transparéncia com a de proteção de dados pessoais.

Entre 2015 e 2016, o Conselho de Transparéncia e Bom Governo, em conjunto com a Agência Espanhola de Proteção de Dados aprovaram 12 resoluções interpretativas, as quais aplicam os critérios legais de ponderação a determinadas categorias de dados pessoais objetos de solicitação de acesso. Muitas dessas resoluções serviram de fundamento para as decisões do Conselho mencionadas no tópico anterior.

Assim, o Critério Interpretativo nº 001/2015 dedica-se a classificar as várias categoria de agentes públicos, determinando, para cada uma delas, se devem ser disponibilizados, por meio de publicidade ativa ou solicitação, os diversos componentes de sua remuneração, de forma nominal, inclusive os abonos de produtividade. Conforme visto acima, os critérios acordados foram, em linhas gerais, o nível hierárquico do cargo ocupado, se se trata de um cargo de especial confiança, e a natureza de seu preenchimento (se discricionário ou vinculado). Quando mais elevado o cargo, ou mais discricionário o seu preenchimento, ou maior a confiança envolvida na investidura, maior o peso do direito de acesso à informação sobre a proteção de dados (ESPAÑA, 2015).

O Critério Interpretativo nº 004/2015, por sua vez, considerou que o Documento Nacional de Identificação (DNI) de cidadãos é um dado de caráter pessoal e, portanto, deve estar sujeito à ponderação conforme

os critérios do art. 15 da LTBG. Mesmo em relação a agentes públicos, entende-se que o conhecimento deste dado não é relevante para efeitos do cumprimento do objetivo de transparência presidido pelo LTAIBG, o qual se atinge com a identificação feita através da publicação dos seus nomes e sobrenomes. Tais dados extrapolam a esfera pública dos sujeitos concernidos, critério que a Lei leva em consideração para prever a publicação de informações. (ESPAÑA, 2015a).

Por fim, outro exemplo de cooperação entre ambas as agências é o Critério interpretativo nº 002/2016, referente a informações sobre as agendas de funcionários públicos. Nessas situações, a AEPD e o CTBG concluíram que nas solicitações de informações acerca pessoas ou entidades de direito público ou privado que tenham participado ou tenham estado presentes numa reunião, a resposta deve limitar-se à lista das entidades ou organizações participantes, sem necessidade de dar uma indicação das pessoas físicas que participaram da reunião (ESPAÑA, 2016d).

Resulta, tanto da jurisprudência comentada no item anterior, quanto dos critérios interpretativos exemplificados acima, que o Conselho de Transparência e Bom Governo e a Agência Espanhola de Proteção de Dados puseram-se de acordo quanto ao critério de equilíbrio entre os direitos promovidos por cada uma das instituições. O critério é a contribuição efetiva da informação solicitada para a promoção da transparência e do *accountability* de autoridades públicas (teste de interesse público) *vis a vis* a exposição da privacidade ocasionada pela divulgação dos dados pessoais envolvidos (teste de dano).

7. CONCLUSÃO

Ao longo deste artigo verificou-se que a técnica de ponderação, em decorrência das circunstâncias do caso concreto, é a mais utilizada pelas instituições encarregadas de decidir os pedidos de acesso a informações que contenham dados pessoais de terceiros. Isso acontece não apenas porque as regras o determinam, mas principalmente porque parece que não há outro método jurídico mais apropriado para equilibrar reivindicações que são igualmente legítimas.

De fato, é essencial esclarecer a relação entre transparência e proteção de dados, enfatizando a importância do primeiro para o desenvolvimento de uma esfera pública vigorosa e uma sociedade aberta e democrática, para que o respeito devido à privacidade e à proteção de dados pessoais não seja uma desculpa para frustrar este desenvolvimento. Por outro lado,

devemos estar atentos à rápida evolução tecnológica, que apresenta novos desafios para a autodeterminação informativa dos cidadãos. A magnitude da coleta, circulação e processamento de dados pessoais aumentou significativamente, permitindo que empresas privadas e autoridades públicas usem os dados dos cidadãos em uma escala sem precedentes no desempenho de suas atividades. Trata-se, então, de não dar caráter absoluto a nenhum desses dois direitos, mas de harmonizá-los, para que o Estado possa ser transparente sem que os indivíduos o sejam.

A experiência espanhola acima descrita representa um bom exemplo de esforço de conciliação. A definição prévia de critérios interpretativos e de ponderação, de acordo com a categoria de dados pessoais tratados, bem como o estabelecimento de um mecanismo de coordenação institucional obrigatório para as duas autoridades encarregadas da promoção e defesa de cada um dos direitos, parecem ser boas práticas, que podem servir de modelo para o Brasil. Verificou-se que o Conselho de Transparência e Bom Governo da Espanha somente concede primazia ao direito à informação sobre o direito à proteção de dados quando fica devidamente caracterizado que o acesso à informação, no caso concreto, efetivamente contribui para uma maior transparência administrativa e uma *accountability* mais efetiva das autoridades públicas, rechaçando, a bem da privacidade, aqueles pedidos que, à juízo do Conselho, pararem decorrer mais da curiosidade que de uma demanda de controle social.

Conforme dito na introdução, harmonizar os direitos em colisão não é uma tarefa trivial. O ponto em que se deve colocar o fiel da balança não depende apenas da categoria de dados objeto do litígio no caso concreto, mas também da cultura e da percepção da sociedade e das instituições sobre os problemas vividos em cada país. Nos países em desenvolvimento, com um histórico de corrupção e secretismo, é provável que se atribua um peso maior à transparência e ao acesso a informações, ao passo que os cidadãos de países desenvolvidos, particularmente afetados pelos avanços tecnológicos de coleta e processamento massivo de dados, tendem a ser mais sensíveis a considerações de privacidade e reivindicam um maior controle sobre seus próprios dados. Além disso, diversos países europeus passaram por experiências totalitárias, caracterizadas por polícias secretas (como a Gestapo na Alemanha nazi) e patrulhamento ideológico. Nessas sociedades, a conexão entre privacidade e democracia é bastante evi-

dente. E a Espanha que sofreu sob o violento regime fascista de Franco, não é exceção.

De fato, é possível antever que, com a entrada em vigor da nova Lei brasileira de Proteção de Dados Pessoais, chegará o momento em que a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, órgão decisório máximo no âmbito administrativo para decidir solicitações de acesso à informação, e mesmo a Controladoria-Geral da União, por sua liderança técnica na matéria e incum-

bida pela Lei de Acesso de Informação de monitorar o cumprimento de suas disposições e de promover a cultura de transparência, terão de coordenar-se com a Autoridade Nacional de Proteção de Dados e com o Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade, instituídos, respectivamente, pelos arts. 55-A e 58-A da Lei nº 13.709/18. A experiência do modelo espanhol pode ajudar a iluminar o caminho.

8. REFERÊNCIAS

- ÁLVAREZ, J. L. R. Transparencia y protección de datos personales: criterios legales de conciliación. In: AMETLER, D. C. (ed.). Datos. Protección, transparencia y buena regulación. Girona: Documenta Universitaria, 2016. pp. 41-67.
- BANISAR, D. The right to information and privacy: balancing rights and managing conflicts. World Bank Institute: 2011.
- BENTO, L. V. Acesso a informações públicas: princípios internacionais e o direito brasileiro. Curitiba: Juruá, 2015.
- CARO, M. A. El derecho de rectificación, cancelación, limitación del tratamiento, oposición y decisiones individuales automatizadas. In: PIÑAR-MAÑAS, J. L. (org.). Reglamento General de Protección de Datos: hacia um nuevo modelo europeo de protección de datos. Madrid: Reus, 2016. pp. 227-240.
- CORCHETE, J. A. H. Transparencia en la información al interesado de sus datos personales y en el ejercicio de sus derechos. In: PIÑAR-MAÑAS, J. L. (org.). Reglamento General de Protección de Datos: hacia um nuevo modelo europeo de protección de datos. Madrid: Reus, 2016. pp. 205-226.
- CUEVA, P. M. de la; PIÑAR MAÑAS, J. L. El derecho a la autodeterminación informativa. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009.
- CUNHA FILHO, Marcio C. O que sabemos sobre transparéncia pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. Revista da CGU, v. 10, n. 16, 2018. pp. 878-907.
- ESPAÑA. CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO. Reclamación R/0270/2020.
- _____. Reclamación R/0162/2020, de 03/07/2020a. Disponível em: https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2020.html. Acesso em: 10 de janeiro de 2019.
- _____. Reclamación R/0279/2016, de 16/09/2016. https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2020.html. Acesso em: 10 de janeiro de 2019.
- _____. Reclamación R/0423/2015, de 21/01/2016a. Disponível em: https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016.html. Acesso em: 10 de janeiro de 2019.
- _____. Reclamación R/0429/2015, de 15/02/2016b. Disponível em: https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016.html. Acesso em: 10 de janeiro de 2019.
- _____. Reclamación R/0433/2015, de 15/02/2016c. Disponível em: https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016.html. Acesso em: 10 de janeiro de 2019.
- ESPAÑA. CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO. AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS. Critério Interpretativo CI/001/2015, de 24 de junho de 2015. Disponível em: <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>. Acesso em: 10 de janeiro de 2019.

_____. Critério Interpretativo CI/004/2015, de 23 de julio de 2015a. Disponível em: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html. Acesso em: 10 de janeiro de 2019.

_____. Critério Interpretativo CI/002/2016, de 05 de julio de 2016d. Disponível em: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html. Acesso em: 10 de janeiro de 2019.

LEY, M. Transparencia: una cuestión de actitud más que de leyes. El Mundo, 9 dez. 2014. Disponível em: <https://www.elmundo.es/espana/2014/12/08/5480546d268e3ef32a8b457a.html>. Acesso em: 18 de março de 2018.

MENDEL, T. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. 2 ed. Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000158450_por. Acesso em: 03 de setembro de 2011.

MICHENER, Gregory. Brazil's Information Ecosystem: What is Transparency's Impact?. Revista da CGU, v. 11, n. 20, 2019..

MONTERO, R. P. Los principios del derecho a la protección de datos. In: PIÑAR-MAÑAS, J. L. (org.). Reglamento General de Protección de Datos: hacia um nuevo modelo europeo de protección de datos. Madrid: Reus, 2016. pp. 135-150.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas). Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf. Acesso em: 25 de setembro de 2012.

PIÑAR MAÑAS, J. L. Transparencia y protección de datos: uma referencia a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. In: PIÑAR MAÑAS, J. L. (org.) Transparencia, acceso a la información y protección de datos. Madrid: Reus, 2014. pp. 45-62.

RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS, F. G. Nuevo Regulamento Europeo de Protección de Datos versus Big Data. Valencia: Tirant lo Branch, 2018.

RODRÍGUEZ, P.; PALOMINO, N.; MONDACA, J. El uso de datos masivos y sus técnicas analíticas para el diseño e implementación de políticas públicas en Latinoamérica y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, 2017. Disponível em: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8485>. Acesso em: 10 de novembro 2018.

SALGUERO, F. J. S. Relación entre la protección de los datos personales y el derecho de acceso a la información pública dentro del marco del derecho comparado. Revista Ius et Praxis, año 22, nº 1, 2016, pp. 323-376.

TOCQUEVILLE, A. de. A democracia na américa: leis e costumes. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

Leonardo Valles Bento

Universidade de Valência, Espanha
vallesbento@gmail.com



<https://orcid.org/0000-0002-8621-3191>

Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2007). Auditor da Controladoria-Geral da União (CGU) no Estado do Maranhão. Pesquisador Visitante de Pós-Doutorado da Universidade de Valência – Espanha (2018-2019). Autor do livro “Acesso a informações públicas: princípios internacionais e o direito brasileiro”, publicado pela Editora Juruá (2015).

Ciência de dados aplicada à Auditoria Interna¹

Data science applied to Internal Audit

Ciencia de datos aplicada a Auditoría Interna

Gustavo Fleury Soares²

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.195>

Resumo: O avanço da tecnologia de informação apresenta novas possibilidades e desafios as atividades de auditoria interna. A ciência de dados apresenta diversos conceitos e técnicas para extrair informações e insights dos dados, objetivo desejado na auditoria interna. Este trabalho iniciou com as definições e interações das diversas especialidades de ciência de dados, inteligência artificial, mineração de dados e big data. Posteriormente, foi feita a revisão da literatura acadêmica contemporânea correlata, apresentando os principais métodos, benefícios e desafios para cada etapa da auditoria interna.

Palavras-chave: Auditoria Interna, Ciência de Dados, Big Data, Mineração de Dados, Inteligência Artificial

Abstract: The advancement of information technology presents new possibilities and challenges the activities of internal audit. Data science presents several concepts and techniques for extracting information and insights from the data, a desired objective in internal auditing. This work began with the definitions and interactions of the various specialties of data science, artificial intelligence, data mining and big data. Subsequently, the review of contemporary academic literature was presented, presenting the main methods, benefits and challenges for each stage of the internal audit.

Keywords: Internal Audit, Data Science, Big Data, Data Mining, Artificial Intelligence

Resumen: El avance de la tecnología de la información presenta nuevas posibilidades y desafíos para las actividades de auditoría interna. La ciencia de datos presenta varios conceptos y técnicas para extraer información y conocimientos de los datos, un objetivo deseado en la auditoría interna. Este trabajo comenzó con las definiciones e interacciones de las diferentes especialidades de ciencia de datos, inteligencia artificial, minería de datos y big data. Posteriormente, se realizó una revisión de la literatura académica contemporánea relacionada, presentando los principales métodos, beneficios y desafíos para cada etapa de la auditoría interna.

Keywords: Auditoría Interna, Ciencia de Datos, Big Data, Minería de Datos, Inteligencia Artificial

1 Artigo recebido em 26/08/2019 e aprovado em 18/03/2020

2 École Internationale des Sciences du Traitement de L'Information (EISTI) – França

O avanço da tecnologia de informação apresenta novas possibilidades e desafios, podendo alterar de modo significativo os processos de trabalhos de uma organização. O desafio da auditoria interna é acompanhar os avanços tecnológicos para realizar da melhor maneira possível suas diversas atividades, tais como conformidade, suporte a decisão da gestão, detecção de fraudes.

Um argumento recorrente sobre as atividades da auditoria interna é que o processo de conformidade consome boa parte dos recursos disponíveis, não permitindo aprofundar em aspectos de insights de forma a agregar valor à organização. Uma forma de liberar recursos é automatizar e tornar mais efetiva, por meio de melhor análise dos dados, as atividades de conformidade, otimizando assim, o tempo de trabalho do analista e o aumento da possibilidade de sucesso. Processo semelhante ao apresentado por (CRUZ SILVA, 2007), onde cita o “caminho da informatização para redução dos custos e evidente melhora dos resultados”.

A utilização intensiva de tecnologia também permite indicar, através de métodos preditivos, tendências que permitam à corporação adaptar seu modo de gestão em nível macro ou mesmo os processos, tornando-os mais efetivos em termos de resultados.

Técnicas de ciência de dados também são aplicadas para detecção de fraudes, já que estas surgem com diferentes padrões e diferentes intensidades sendo difícil ao analista detectá-las e relacioná-las com efectiva precisão. Desta forma, os sistemas de detecção de fraudes são auto adaptáveis, em tempo real, para verificarem sinais comuns de alterações de comportamento no momento em que ocorrem, sugerindo ao analista eventos potencialmente sensíveis e com a garantia do menor tempo de latência para a atuação da auditoria.

Este artigo irá explorar aspectos da ciência de dados aplicáveis nas etapas da auditoria interna, procurando identificar quais tipos de métodos estão sendo utilizados em cada uma dessas etapas.

Metodologia

O escopo deste trabalho consiste na verificação na literatura disponível das aplicações mais recentes da ciência de dados nos processos da Auditoria Interna. Para isso foram pesquisados artigos científicos e teses acadêmicas contendo a combinação dos termos da tabela 1, no singular e plural, em português e inglês. O anexo I apresenta os termos em inglês.

TABELA 1. LISTA DE TERMOS PESQUISADOS

TERMOS RELACIONADOS A “AUDITORIA INTERNA”	TERMOS RELACIONADOS A “CIÊNCIA DE DADOS”
Auditoria Interna, Controle Interno, Auditoria, Detecção de Fraudes, Contabilidade.	Ciência de Dados, Big Data, Análise de Dados, Mineração de Dados, Estatística Descritiva, Inteligência Artificial, Aprendizado de Máquina, Aprendizado Profundo, Mineração de Texto, Agrupamento, Classificação, Árvore de Decisão, Rede Neural, Regressão, Série Temporal.

Fonte: Elaborado pelo autor.

As fontes de pesquisa foram Google Scholar³, Research Gate⁴ e Science Direct⁵. Foram considerados trabalhos recentes (entre 2009 e 2019) e que continham relação com o tópico após a análise do resumo e do texto do artigo. Artigos que tratavam superficialmente do tema em questão foram descartados.

A quantidade de citações foi levada em consideração para considerar a relevância do tema do artigo, bem como se tinham sido publicados em jornais relevantes (IEEE, American Accounting Association - Auditing Journal, International Journal of Accounting Information Systems, MDPI Sustainability Journal, Intelligent Systems in Accounting Finance & Management, Journal of Emerging Technologies in Accounting, entre outros.). Na fundamentação teórica foram utilizados livros acadêmicos e técnicos relacionados ao tema.

3 <https://scholar.google.fr/>

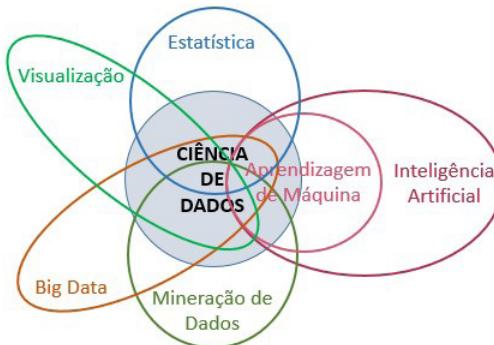
4 <https://www.researchgate.net/>

5 <https://www.sciencedirect.com/>

Revisão Bibliográfica

A Ciência de Dados (CD) trabalha com dados estruturados (tabelas) e não estruturados (textos, imagens, sons) e inclui os processos associados com limpeza, preparação e análise final dos dados. Combina as áreas de ciência da computação, matemática e estatística. De maneira simplificada, pode ser considerado uma coleção de várias técnicas que são utilizadas para extrair informações e insights dos dados.

FIGURA 1. INTERAÇÕES ENTRE AS DIVERSAS DISCIPLINAS DA CIÊNCIA DE DADOS



Fonte: Adaptado de (KELLEHER e TIERNEY, 2018)

A figura acima exemplifica a interação entre as diversas especialidades da CD. Na literatura disponível, as definições da abrangência de cada área de conhecimento não são totalmente definidas, havendo sobreposição dos conceitos. As nomenclaturas Big Data, Mineração de Dados e Ciência de Dados são muitas vezes utilizadas como sinônimas (DHAR, 2012). Buscou-se levantar os conceitos apresentados na comunidade científica. A seguir descrevo as especialidades apresentadas:

- Estatística é a ciência da classificação, sumarização, organização, análise e interpretação dos dados (SAYAD, 2019), para estimar ou possibilitar a previsão de fenômenos futuros a partir de uma amostra (inferência) (BUSSAB e MORETTIN, 2010).
- Visualização consiste na apresentação dos dados, consultas ou análises. Essa apresentação ou entrega pode ser realizada em vários formatos que facilitem a compreensão pelos usuários. Podem ser, por exemplo, tabelas ou gráficos que suportem as tomadas de decisão. A tendência de apresentação dos dados por utilização de técnicas gráficas, em oposição a apenas resumos numéricos, iniciou-se com Tukey (1977) e atualmente possuiu diversos métodos e publicações (CHEN, HARDLE e UNWIN, 2008), (BERTIN, 2010), (KIERAN, 2018).

- Inteligência Artificial (*Artificial Intelligence*), conforme sintetiza Sayad (2019), é o estudo de algoritmos de computador que simulam comportamentos inteligentes, interpretando dados externos, e utilizando essa aprendizagem para atingir objetivos e tarefas específicas. O Aprendizado de Máquina (*Machine Learn*) é um subcampo da Inteligência Artificial em que os algoritmos ajustam automaticamente seus modelos enquanto tratam os dados.

As técnicas de Aprendizado de Máquina podem ser supervisionadas ou não-supervisionadas. As abordagens supervisionadas são técnicas que extraem as características dos dados em atributos classificados. Por outro lado, o processo não-supervisionado utiliza dados não classificados, ou seja, os dados de entrada não possuem explicitamente o campo que agrupa ou classifica a informação (LESKOVEC, RAJARAMAN e ULLMAN, 2014).

- Big Data, conforme definido por Gartner (2001), compreende o “grande volume de dados gerados em alta velocidade e variedade, que necessitam de formas inovadoras e econômicas para processá-los, organizá-los e armazená-los, a fim de se permitir melhor compreensão para a tomada de decisão e automação de processos”. É caracterizado pelos bancos de dados e técnicas de análise em grandes (de terabytes a exabytes) e com-

plexas operações que requerem tratamento, estocagem e visualizações especiais (CHEN, CHIANG e STOREY, 2012).

- Mineração de Dados (*Data Mining*) é o estudo da coleta, limpeza, processamento, análise e obtenção de insights através de detecção de padrões ou relações entre atributos (AGGARWAL, 2015). Os padrões detectados são testados e validados em outros subconjuntos de dados, podendo ser utilizados para previsões.
- Ciência de Dados (*Data Science*) é o estudo sistemático (ciência) sobre a organização, propriedades e análise dos dados, estruturados e não estruturados, incluindo inferências (DHAR, 2012). Segundo Cetax (2019), a CD combina estatística, matemática, soluções computacionais, para capturar dados, detectar padrões, juntamente com atividades de limpeza, preparação e organização dos dados. É a definição mais abrangente que inclui estatística, matemática, mineração de dados, big data, visualização e aprendizado de máquina.

A literatura apresenta diversas outras nomeações para definir sub-áreas ou subconjuntos de áreas com objetivos específicos. Por exemplo, o termo *Knowledge Discovery in Databases* – KDD também é utilizado em referência ao processo amplo de encontrar conhecimento em bases de dados, sendo considerada a mineração de dados um de seus estágios (FAYYAD, SHAPIRO e SMYTH, 1996). Outro termo frequentemente

utilizado é Análise de Dados (*Data Analytics*), que se refere a aplicação dos algoritmos de mineração de dados, inteligência artificial e visualização, para obter os insights, percorrendo os dados disponíveis a procura de correlações úteis.

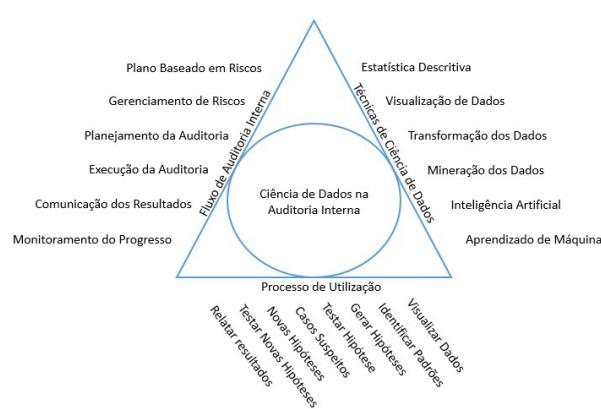
Aplicações

A ciência de dados é amplamente utilizada nas áreas de finanças e contabilidade, sendo possível identificar diversos artigos e pesquisas relacionadas. A área de auditoria, no entanto, está atrasada na sua utilização em relação às outras linhas de pesquisa (GEPP, LINNEN-LUECKE, et al., 2018). Uma possível explicação é os auditores estarem relutantes em sua utilização por ser muito à frente das tecnologias adotadas pelos clientes.

Considerando que os processos atuais em sua maioria são baseados em sistema de tecnologia da informação, a utilização de Sistemas de Suporte a Auditoria (CAATs) e de técnicas de CD pode facilitar a aquisição de conhecimento do processo auditado, melhorar documentação e diminuir o risco da auditoria, permitindo aumento da eficácia dos trabalhos (YOON, 2016).

A figura a seguir apresenta uma relação do fluxo de uma auditoria interna, conforme IIA (2012), com as técnicas de CD e o possível processo de utilização dessas técnicas na Auditoria Interna.

FIGURA 2. TÉCNICAS DE CIÊNCIA DE DADOS NO FLUXO DE AUDITORIA INTERNA



Fonte: Adaptado de (LIU, 2014) e (IIA, 2012)

A seguir são detalhados o Fluxo da Auditoria Interna, a Ciência de Dados e um possível Processo de Utilização, bem como suas interações.

Fluxo da Auditoria Interna

Uma das primeiras etapas de uma auditoria consiste no planejamento, no qual, conforme IIA (2012), deve-se estabelecer um plano baseado em riscos para determinar as prioridades da atividade de auditoria interna (OLIVEIRA, 2019). O objetivo em se basear nos riscos é minimizar o caráter subjetivo ou direcionado dos trabalhos (VIEIRA, GONÇALVES e DUARTE, 2018). A CD pode ser utilizada para obter uma melhor compreensão do negócio do cliente, as situações não usuais e riscos ocultos.

Os padrões de auditoria da AICPA (2018) citam que se deve obter conhecimento da entidade auditada, inclusive sobre transações complexas e não usuais, in-

cluindo áreas emergentes ou controversas. Como exemplifica Gepp (2018), a análise dos logs dos sistemas de informação e de informações não tradicionais, como fotos, vídeos e localização GPS, adiciona informação para compreensão do processo a ser auditado.

No desenvolvimento do plano baseado em riscos e no gerenciamento de riscos podem ser utilizados métodos de classificação ou detecção de anomalia, para identificação de possíveis relacionamentos não esperados entre entes, tais como nepotismo ou incompatibilidade legal de atividade (BRANDAS, MUNTEAN e DIDRAGA, 2018).

No planejamento de auditoria, as análises já iniciadas são detalhadas para o trabalho específico. As técnicas de dados podem permitir o exame de toda a população e utilizar outras fontes de dados não estruturadas (VANBUTSELE, 2018). A figura a seguir, exemplifica os tipos de dados, os tipos de análises possíveis e a proposta de caminho para implantação.

FIGURA 3. FONTES DE DADOS E TIPOS DE TÉCNICAS DE ANÁLISE. CAMINHO PARA EXPANSÃO (A,B,C,D)

		Técnicas de Análise de Dados	
		Tradicional (Excel, ACL, Dados Relacionais)	Extendida (Visualização, Análise Preditiva)
Fonte de Dados	Tradicional (Financeira e Contábil)	A	B
	Extendida (não financeira - Big Data)	C	D

Fonte: Adaptado de (ALLES e GRAY, 2016)

Na execução da Auditoria, as análises podem ser usadas na aplicação dos testes substantivos para se obter evidências sobre os achados (AICPA, 2018). Conforme Yoon (2016), a possibilidade de se testar a totalidade dos dados causará mudança na forma de testar os controles internos. Além disso, pondera que testes aplicados a todo universo podem fornecer evidência mais eficiente e efetiva que a amostragem.

No processo de comunicação dos resultados, a revisão do relatório pode ser facilitada caso as ferramentas de análise de dados estejam disponíveis ao revisor, permitindo verificar a qualidade dos itens identificados e inspecionar se existe algum outro possível risco que não foi percebido nas etapas anteriores. A utilização intensiva de tecnologia da informação pode permitir uma auditoria contínua, sendo possível aplicar a ideia de monitoração contínua. Appelbaum, Kogan e Vasarhelyi (2017) questionam se os relatórios de auditoria devem ser mais críticos ou apenas informativos,

considerando a disponibilidade a todos interessados das informações básicas atualizadas.

Da mesma forma, a etapa de monitoramento do progresso pode se beneficiar das técnicas de CD para auxiliar na avaliação dos dados apresentados. As utilizações são semelhantes às citadas no Planejamento e na Execução da Auditoria.

Técnicas de Ciência de Dados

Serão descritas as técnicas de CD aplicadas à auditoria interna, indicando artigos científicos ou trabalhos acadêmicos que apresentam métodos utilizados nessas técnicas.

A estatística descritiva aplica várias técnicas para descrever e sumarizar um conjunto de dados, como média e variância. Conforme Bussab e Morettin (2010), anteriormente apresentada apenas como resumos numéricos, procura-se utilizar técnicas gráficas para ace-

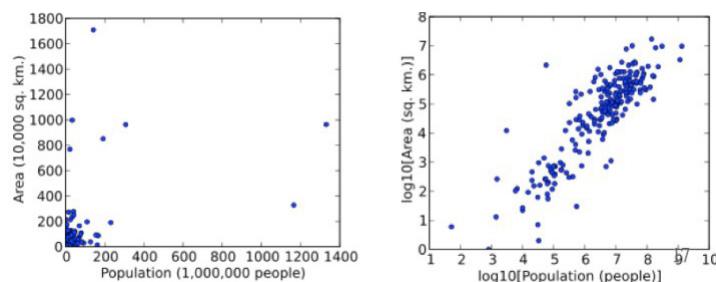
lerar e facilitar a compreensão dos dados. Na auditoria, a estatística descritiva pode ser utilizada para analisar os dados do cliente, com intuito de entender o negócio do cliente ou buscar situações não usuais.

A transformação dos dados é o processo de converter os dados de um formato para outro, com o objetivo de adequá-lo a uma necessidade para análise (que pode ser estatística ou tecnológica). É fundamental para

a limpeza (*data cleansing*) e integração dos dados, permitindo agregar mais fontes de dados a serem analisadas.

Em estatística, a transformação de dados consiste na aplicação de uma função matemática (log, raiz quadrada, recíproca, etc.) para adequar os dados ao tipo de distribuição desejada (BLAND e ALTMAN, 1996). Algumas vezes, é necessário transformar os dados e, em conjunto com a visualização, para facilitar a interpretação e aparência dos gráficos (LIU, 2014). A figura a seguir exemplifica a utilização de transformação para possibilitar uma melhor visualização da relação.

FIGURA 4. TRANSFORMAÇÃO DOS DADOS PARA POSSIBILITAR MELHOR VISUALIZAÇÃO

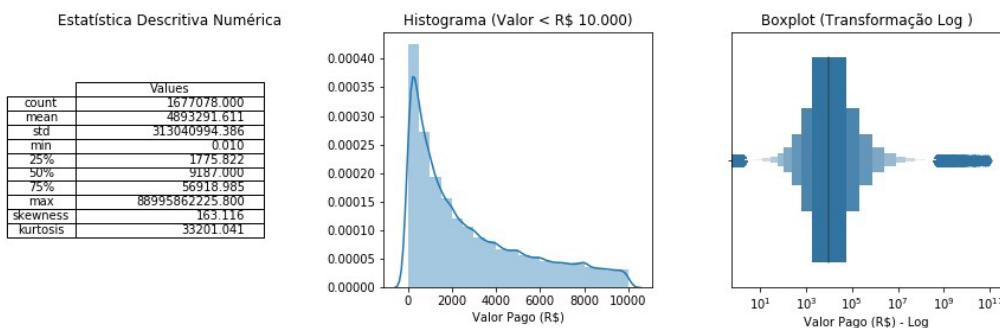


Fonte: (LIU, 2014)

A visualização de dados é uma forma de comunicação visual da estatística descritiva dos dados. Conforme Hui (2018), a utilização de gráficos ajuda os humanos a compreenderem os dados: “os humanos distinguem as diferenças de linha, forma e cor sem muito esforço de processamento, e a visualização de dados pode aproveitar isso para criar gráficos e tabelas para nos ajudar a entender os dados com mais facilidade”.

As técnicas de estatística, transformação e visualização dos dados são a base para a inteligência artificial, big data e mineração de dados. As figuras a seguir apresentam exemplos dessas técnicas para os dados de despesas do governo federal entre 2015 e 2018, obtidos no Portal da Transparência do Governo Federal⁶.

FIGURA 5. ESTATÍSTICA DESCRIPTIVA E TRANSFORMAÇÃO DOS DADOS PARA POSSIBILITAR MELHOR VISUALIZAÇÃO



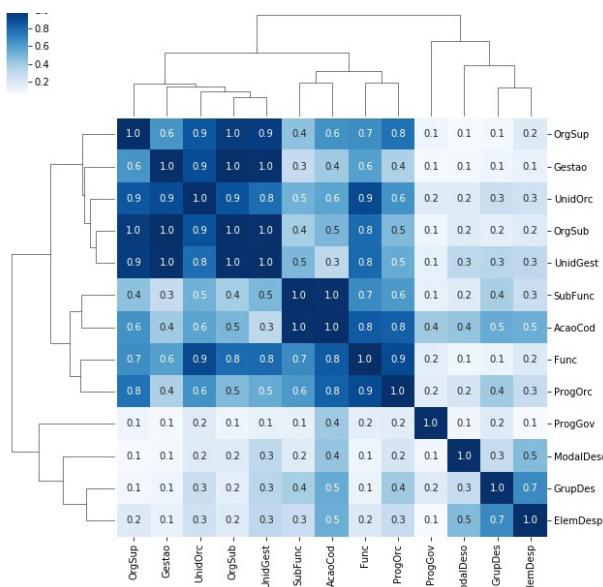
Fonte: Dados de Despesa do Portal da Transparência. Gráficos elaborados pelo autor.

A Mineração de Dados é o processo de extração de padrões, através da análise de grandes volumes de dados, envolvendo métodos que envolvem inteligência artificial, estatística e sistema de banco de dados (SIGKDD CURRICULUM COMMITTEE, 2006). Na auditoria, a mineração de dados pode ser utilizada em suas várias etapas. Conforme (GEPP, LINNENLUECKE, et al., 2018), permite analisar o processo que gera os

dados, incluindo testar toda a população, que pode adicionar valor à auditoria e aos clientes.

A figura a seguir apresenta a correlação entre os campos categóricos da base de despesas do governo federal. Utiliza algoritmo de agrupamento hierárquico (*clustering*) e gráfico de mapa de calor para apresentação da correlação entre os campos.

FIGURA 6. GRÁFICO DE AGRUPAMENTO E MAPA DE CALOR DA CORRELAÇÃO ENTRE OS CAMPOS



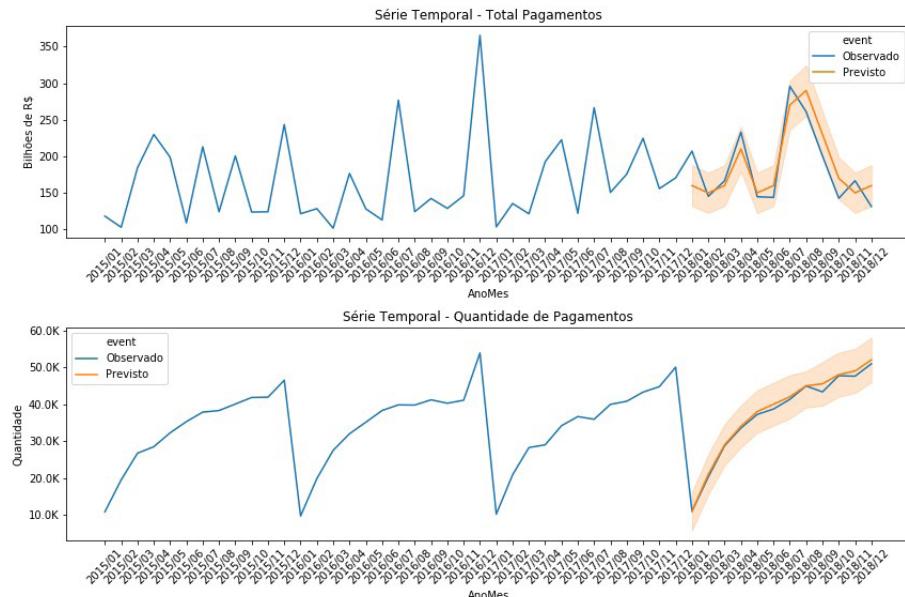
Fonte: Dados de Despesa do Portal da Transparéncia. Gráficos elaborados pelo autor.

O Aprendizado de Máquina é um segmento da Inteligência Artificial que constrói um modelo matemático baseado nos dados existentes sem ser explicitamente programado para tal função. No processo de auditoria, é comumente utilizado para busca dos parâmetros ótimos para o modelo (NASCIMENTO, SANTOS, et al., 2018), seleção dos atributos relevantes para o modelo (HAJEK e HENRIQUES, 2017), detecção de fraudes (BAUDER e KHOSHFOGTAAR, 2017), (YEE, SAGADEVAN e MALIM, 2018).

Conforme Domingos (2012), o processo de aprendizado de máquina é um processo contínuo de atualização, em que boa parte do tempo do projeto é gasto coletando, integrando e limpando os dados, além de etapas de tentativa e erro para definição dos atri-

butos. A verificação da influência de cada atributo é importante para o desenvolvimento dos sistemas de apoio à auditoria, como por exemplo sistema de detecção de fraudes (HAJEK e HENRIQUES, 2017). Em comparações de performance de métodos, a aprendizagem profunda (*Deep Learning*) apresenta resultados mais acurados em algumas áreas (SUN e SALES, 2018).

A figura a seguir apresenta gráfico de série temporal para os pagamentos de despesa do governo federal. Para o ano de 2018 é apresentado o intervalo para o valor previsto baseado nos dados de 2015 a 2017. O algoritmo pode ser alterado para ser atualizado conforme novos dados são disponibilizados, alterando seus parâmetros (aprendizado de máquina).

FIGURA 7. GRÁFICO DE SÉRIE TEMPORAL COM VALORES PREVISTO

Fonte: Dados de Despesa do Portal da Transparência. Gráficos adaptados de Li (2018).

A mineração de texto utiliza dados não estruturados para adicionar informações na compreensão do processo auditado, como por exemplo, a verificação de notícias vinculadas em jornais, meios oficiais ou redes sociais, que possam impactar as atividades do órgão.

A tabela a seguir apresenta as principais técnicas de CD aplicadas a auditoria, indicando a bibliografia em que foi citada. Conforme apresentado na figura 1, essas diversas técnicas podem ser aplicadas em diferentes disciplinas, como por exemplo CD, Big Data e Mineração de Dados.

TABELA 2. APLICAÇÕES DE TÉCNICAS DE CIÊNCIA DE DADOS EM ÁREAS ASSOCIADAS À AUDITORIA INTERNA

TÉCNICA DE CD	APLICAÇÕES ASSOCIADAS À AUDITORIA INTERNA
Aprendizado de Máquina (<i>Machine Learning</i>) e Profundo (<i>Deep Learning</i>) – Grid Search, Feature Selection, Ensembled Methods, BBN, DNN.	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicação de <i>Grid-Search</i> para busca de parâmetros ótimos. (NASCIMENTO, SANTOS, et al., 2018); - Seleção de atributos e suporte a decisão do auditor comparando resultados de <i>Ensembled Methods</i> e <i>Bayesian Belief Networks-BBN</i>, para detecção de fraudes em declarações financeiras. (HAJEK e HENRIQUES, 2017); - Comparação de métodos de aprendizagem de padrão com classificação (<i>K2</i>, <i>Naïve Bayesian</i>, <i>Tree Augmented Naïve Bayes</i>, <i>J48 Decision Tree</i>) para detecção de fraudes em cartão de crédito. (YEE, SAGADEVAN e MALIM, 2018); - Comparação de métodos supervisionados e não-supervisionados (<i>C4.5</i>, <i>SVM</i>, <i>Logistic Regression</i>) na detecção de fraudes na área médica. (BAUDER e KHOSHFOGTAAR, 2017); - Comparação entre modelos de TNN – <i>Traditional Neural Networks</i> e DNN – <i>Deep Neural Networks</i>. (SUN e SALES, 2018); - Comparação de técnica econométricas (<i>logit</i>) e de redes neurais artificiais utilizando dados de auditoria para detectar problemas financeiros latentes (SANCHEZ, MONELOS e LOPEZ, 2012).

TÉCNICA DE CD	APLICAÇÕES ASSOCIADAS À AUDITORIA INTERNA
Mineração de Texto (<i>Text Mining</i>) – <i>Keyword Extraction, Sentiment Analysis, Processamento da Linguagem Natural.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Compara diversas abordagens apresentados pelos pesquisadores em artigos. (BACH, KRSTIC, et al., 2019); - Apresenta e compara vantagens e problemas de soluções comerciais e livres, utilizando Aprendizagem Profunda para Mineração de Texto (SUN e VASARHELYI, 2018); - Avalia qualidade de relatórios de controle interno usando técnicas de MT (<i>Vector Space Model, Feature Selection, Linear Regression, Principal Component Analysis</i>) (BOSKOU, KIRKOS e SPATHIS, 2018); - Sintetiza literatura sobre aplicação de Processamento da Linguagem Natural (NLP) para avaliar relatórios anteriores para obtenção de <i>insights</i> (FISHER, HUGHES e GARNSEY, 2016).
Agrupamento (<i>Clustering</i>) – <i>K-Means, Hierárquico, Medidas de Distâncias</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Comparação entre métodos de agrupamento (<i>k-means, Ward, EM, PAM</i>). (BYRNES, 2015); - Exemplifica como o Big Data aplicado em outras áreas pode ser aproveitado pela auditoria, incluindo técnicas de agrupamento e mineração de texto (CAO, CHYCHYLA e STEWART, 2015).
Classificação – Árvore de Decisão, <i>SVM, ANN, Naive Bayes, Random Forest</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Comparação entre Árvore de Decisão (<i>Random Forest, SVM e ANN (MLP)</i>) para priorização na etapa de Planejamento. (NASCIMENTO, SANTOS, et al., 2018); - Comparação entre modelos de Naive Bayes e Bayes Network. (CARVALHO, SALES, et al., 2014), (SALES e CARVALHO, 2016); - Avaliação de métodos (<i>Random Forest, SVM, Bagging, Regressão Lógistica, C5.0</i>) para estimar risco de crédito (ANICETO, 2016); - Comparação de métodos (<i>Bagging, Gradient Boost, Naive Bayes, Random Forest</i>) para detecção de fraudes (PACHECO JR., 2019).
Regressão – Regressão Linear e Logarítmica, Séries Temporais.	<ul style="list-style-type: none"> - Apresenta aplicações de séries temporais em Big Data, incluindo auditoria contínua (REZAAE, DORESTANI e ALIABADI, 2017) e fraudes (REZAAE, DORESTANI e ALIABADI, 2018); - Utilização de Séries Temporais para prever estatisticamente os valores futuros (CHAN e KOGAN, 2016); - Exemplo de utilização de ferramenta de mercado e R Project para previsões em séries temporais. (LEITE e SILVA, 2018); - Comparação entre modelos de predição aplicados a auditoria (ARIMA e Least Square) (GABER e LUSK, 2017).

Fonte: Elaborado pelo autor.

As técnicas apresentadas podem ser aplicadas a ambientes de grande volume de dados, de diversos formatos e gerados em grande velocidade. Para esse ambiente Big Data na área de auditoria, com utilização de ambiente distribuído, é necessário observar a garantia de qualidade das evidências, conforme discute Appelbaum (2015).

Observa-se que existe uma grande quantidade de artigos voltados para a detecção de fraudes. Conforme definido pelo IIA (2012), fraudes são quaisquer atos ilegais caracterizados por desonestade, dissimulação ou quebra da confiança (...) e causam muitos prejuízos a sociedade (SHMAIS e HANI, 2010), (ASSOCIATION OF CERTIFIED FRAUD EXAMINERS, 2018). Conforme apresentado por Montesdeoca, Medica e Santana (2019), as principais pesquisas na área de fraude contábil estão relacionadas com: auditoria, triângulo da fraude, organização das empresas, aspectos psicológicos e tecnologia da informação.

Processo de Utilização

Os procedimentos de testes nas auditorias ou para detecção de fraude podem diferir muito entre casos semelhantes. A aplicação da CD também pode ter grandes diferenças nos procedimentos de uma auditoria para outra. Uma possível forma de abordar a aplicação de técnicas de dados nos procedimentos de auditoria interna é o método científico.

O método científico é definido como uma maneira ordenada de se chegar a uma determinada conclusão, especialmente para descobrir para sistematizar o conhecimento (MARTINEZ, 2014). Os artigos de Liu (2014) e Kemper (2009) sugerem um processo para correta utilização de análise de dados em auditorias, que pode ser estendido aos demais métodos de CD aplicados à auditoria. Esse processo consiste dos seguintes passos adaptados do método científico:

- 1. Visualizar os dados;
- 2. Identificar padrões/exceções;

- 3. Gerar hipóteses;
- 4. Testar hipóteses;
- 5. Identificar casos suspeitos;
- 6. Gerar novas hipóteses;
- 7. Testar novas hipóteses; e
- 8. Relatar resultados.

Conclusão

A ciência de dados aplicada à auditoria interna permite analisar maior quantidade de informação em maior frequência, provendo auditorias mais abrangentes e em menor espaço de tempo.

Com a utilização de maior quantidade de dados, o processo de previsão dos riscos se torna mais preciso e possibilita automatizar processos repetitivos, deixando os mais ágeis e liberando os auditores de processos manuais que consomem muita força de trabalho. Conforme IIA (2017), além de trazer mais eficiência e maior garantia nas auditorias, permite a entrega de insights estratégicos para agregar valor à organização, auxiliando a gestão.

No entanto, novos desafios são apresentados. A utilização de um maior conjunto de informação pode levar a mais sinais de não conformidade, que devem ser avaliados. Além disso, o processo de análise dos dados deve ser retroalimentado continuamente para ajustar o modelo às novas situações. Tudo isso exigirá maior esforço da equipe de auditoria nessas atividades específicas.

Nas pesquisas realizadas observou-se preponderância de artigos científicos e teses acadêmicas nas áreas de contabilidade, finanças e fraudes (GEPP, LIN-NENLUECKE, *et al.*, 2018). Porém, devido à similaridade das áreas, diversos métodos podem ser adaptados e aproveitados para a aplicação na área de auditoria interna.

Conforme Dai (2017), o maior desafio em usar a tecnologia não está em usar as ferramentas disponíveis, mas sim a compreensão do conhecimento utilizado. O processo de planejamento, execução e coleta de evidências será auxiliado e acelerado, porém a emissão de opinião continuará dependente do julgamento do auditor (BRANDAS, MUNTEAN e DIDRAGA, 2018). Dessa forma, torna-se interessante capacitar os auditores sobre as técnicas de ciência de dados para que as possam utilizar de forma eficaz.

Bibliografia

- AGGARWAL, C. C. Data Mining, The Textbook. 1a. ed. [S.l.]: Springer, 2015.
- AICPA. Association of International Certified Professional Accountants. Understanding the Entity and Its Environment and Assessing the Risks of Material Misstatement, December 2018.
- ALLES, M.; GRAY, G. L. Incorporating Big Data in audits: identifying inhibitors and a research agenda to address those inhibitors, Rutgers Business School, Newark, USA, July 2016.
- ANICETO, M. C. Estudo Comparativo entre Técnicas de Aprendizado de Máquina para Estimação de Risco de Crédito, 2016.
- APPELBAUM, D. Securing Big Data Provenance for Auditors: The Big Data Provenance Black Box, Rutgers, State University of New Jersey, USA, 2015.
- APPELBAUM, D.; KOGAN, A.; VASARHELYI, M. A. Big Data and Analytics in the Modern Audit Engagement: Research Needs, State University of New Jersey, Newark, USA, 2017.
- ASSOCIATION OF CERTIFIED FRAUD EXAMINERS. Global study on occupational Fraud and Abuse. [S.l.]. 2018.
- BACH, M. et al. Text Mining for Big Data Analysis in Financial Sector: A Literature Review, University of Zagreb, Croatia, 2019.

- BAUDER, R.; KHOSHFOGTAAR, T. The Detection of Medicare Fraud Using Machine Learning Methods with Excluded Provider Labels, Florida Atlantic University, USA, 2017.
- BERTIN, J. *Semiology of Graphics: Diagrams, Networks, Maps*. Redlands, CA, USA: Esri Press, 2010.
- BLAND, J. M.; ALTMAN, D. *Statistics Notes: Transforming Data*, Dep. of Public Health Science, London, UK, 1996.
- BOSKOU, G.; KIRKOS, E.; SPATHIS, C. *Assessing Internal Audit with Text Mining*, Institute of Thessaloniki, Macedonia, Greek, 2018.
- BRANDAS, C.; MUNTEAN, M.; DIDRAGA, O. *Intelligent Decision Support in Auditing: Big Data and Machine Learning Approach*, West University of Timisoar, Romania, 2018.
- BUSSAB, W. D. O.; MORETTIN, P. A. *Estatística Básica*. 6a. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. 1-5 p.
- BYRNES, P. E. *Developing Automated Applications for Clustering and Outlier Detection: Data Mining Implications for Auditing Practice*, Rutgers, University of New Jersey, USA, 2015.
- CAO, M.; CHYCHYLA, R.; STEWART, T. *Big Data Analytics in Financial Statement Audits*, Rutgers, The State University of New Jersey, USA, 2015.
- CARVALHO, R. et al. *Using Bayesian Networks to Identify and Prevent Split Purchases in Brazil*, CGU, Brasília, Brasil., 2014.
- CETAX. *Data Science, Big Data, Data Analytics*, 2019. Disponível em: <<https://www.cetax.com.br/blog/data-science-vs-big-data-vs-data-analytics/>>.
- CHAN, D.; KOGAN, A. *Chan, Data Analytics: Introduction to Using Analytics in Auditing*, 2016, Rutgers, The State University of New Jersey, Newark, 2016.
- CHEN, C.-H.; HARDLE, W.; UNWIN, A. *Handbook of Data Visualization*. Berlin, Germany: Springer, 2008.
- CHEN, H.; CHIANG, R.; STOREY, V. *Business Intelligence and Analytics: From Big Data to Big Impact*, University of Arizona, Tucson, USA, 2012.
- CRUZ SILVA, F. C. *As Novas Bases do Controle: Marco Legal e Informatização*. Revista da CGU, Dezembro 2007. 26-37.
- DAI, J. *Three Essays on Audit Technology: Audit 4.0, Blockchain, and Audit App*, Rutgers, The State University of New Jersey, USA, 2017.
- DHAR, V. *Data Science and Prediction*, Stern School of Business, New York University, May 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/2451/31553>>.
- DOMINGOS, P. *A Few Useful Things to Know about Machine Learning*, University of Washington, Seattle, USA, 2012.
- FAYYAD, U.; SHAPIRO, G.; SMYTH, P. *Knowledge Discovery and Data Mining: Towards a Unifying Framework*. University of California, Irvine, USA: [s.n.], 1996.
- FISHER, I.; HUGHES, M.; GARNSEY, M. *State University of New York, USA. Natural Language Processing in Accounting, Auditing and Finance: A Synthesis of the Literature with a Roadmap for Future Research*, 2016.
- GABER, M.; LUSK, E. *Analytical Procedures Phase of PCAOB Audits: A Note of Caution in Selection The Forecasting Model*, The State University of New York, Plattsburgh, USA, 2017.
- GARTNER. *Big Data*. Gartner, 2001. Disponível em: <<https://www.gartner.com/it-glossary/big-data/>>. Acesso em: 2019.

- GEPP, A. et al. Big Data Techniques in Auditing Research and Practice: Current Trends and Future Opportunities, Bond University, Gold Coast, Australia, 2018.
- HAJEK, P.; HENRIQUES, R. Mining corporate annual reports for intelligent detection of financial statement fraud – A comparative study of machine learning methods, University of Pardubice, Czech Republic, 2017.
- HAN, J.; KAMBER, M.; PEI, J. Data Mining Concepts and Techniques. 3. ed. [S.l.]: Elsevier, 2012.
- HUI, E. G. M. Learn R for Applied Statistics, Data Visualization. Berkeley, CA, USA: Apress, 2018. 129-172 p.
- IIA. International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing, Altamonte Springs, USA, 2012.
- IIA. Data Analytics, London, UK, 2017.
- KELLEHER, D. J.; TIERNEY, B. Data Science (Essential Knowledge Series). New York: The MIT Press, 2018.
- KEMPER, B. Principles of Exploratory Data Analysis in Problem Solving: What Can We Learn from a Well-Known Case?, University of Amsterdam, Netherlands, 2009.
- KIERAN, H. Data Visualization: A Practical Introduction. [S.l.]: Princeton University Press, 2018. Disponível em: <<http://socviz.co/>>.
- LEITE, J.; SILVA, A. Computing prediction intervals with CAATTs, Caceres, Spain, 2018.
- LESKOVEC, J.; RAJARAMAN, A.; ULLMAN, J. Mining of Massive Datasets. Stanford University, California, USA: [s.n.], 2014.
- LI, S. Time Series Analysis and Forecasting with Python. KDnuggets, Jul 2018. Disponível em: <<https://www.kdnuggets.com/2018/09/end-to-end-project-time-series-analysis-forecasting-python.html>>. Acesso em: May 2019.
- LIU, Q. The Application of Exploratory Data Analysis in Auditing, The State University of New Jersey, 2014.
- MARTINEZ, J. M. O método científico na investigação de fraudes e irregularidades, Grant Thornton, Spain, 2014.
- MASSARO, M.; DUMAY, J.; GUTHRIE, J. On the shoulders of giants: undertaking a structured literature review in accounting, Università Ca'Foscari Venezia, Italy; Macquarie University, Australia., 2016.
- MONTESDEOCA, M.; MEDINA, A.; SANTANA, F. Research Topics in Accounting Fraud in 21st Century: A State of Art., Instituto Universitário de Ciencias y Tecnologias Cibernéticas, University of Las Palmas de Gran Canaria, Espanha., January 2019.
- NASCIMENTO, R. et al. Mineração de Dados na Identificação de Empresas Irregulares Quanto ao Pagamento de Impostos, Escola Politécnica de Pernambuco, Recife, Brasil, 2018.
- OLIVEIRA, T. Avaliação das Práticas de Auditoria Interna da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU sob a Ótica da Auditoria Baseada em Riscos. Revista da CGU, Brasília, 2019. 84-101.
- PACHECO JR., J. C. Modelos para Detecção de Fraudes Utilizando Técnicas de Aprendizado de Máquinas, 2019.
- REZAEE, Z.; DORESTANI, A.; ALIABADI, S. Application of Time Series Analyses in Big Data: Practical, Research, and Education Implications, Journal of Emerging Technologies in Accounting, 15., 2017.
- REZAEE, Z.; DORESTANI, A.; ALIABADI, S. University of Memphis, USA. Application of Time Series Analyses in Forensic Accounting, 2018.
- SALES, L.; CARVALHO, R. Measuring the Risk of Public Contracts Using Bayesian Classifiers, CGU e Universidade de Brasília, Brasil., 2016.
- SANCHEZ, C. P.; MONELLOS, P. L.; LOPEZ, M. R. Does external auditing provide insights to detecting and evaluating financial distress? A comparative analysis of econometric models and artificial intelligence, 2012.

- SAYAD, S. An Introduction to Data Science. <https://www.saedsayad.com/>, 2019.
- SHMAIS, A. A.; HANI, R. Data Mining for Fraud Detection., Prince Sultan University, Saudi Arabia, 2010. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/c6ad/68ec12c7b8db6e0cd8dc25bf9977fc308d60.pdf>>.
- SIGKDD CURRICULUM COMMITTEE. Data Mining Curriculum: A proposal, 2006.
- SUN, T.; SALES, L. Predicting Public Procurement Irregularity: An Application of Neural Networks, Rutgers University, Newark, USA, 2018.
- SUN, T.; VASARHELYI, M. Rutgers, New Jersey, USA. Embracing Textual Data Analytics in Auditing with Deep Learning, 2018.
- TUKEY, J. Exploratory Data Analysis. London: Addison-Wesley, 1977.
- VANBUTSELE, F. The Impact of Big Data on Financial Statement Auditing, Business Economics, Universiteit Gent, Belgique, 2018.
- VIEIRA, F. S.; GONÇALVES, L. M.; DUARTE, S. M. O problema da Escolha de objetivos em trabalhos de auditoria e controle: uma proposta de simplificação com o uso do Índice de Significância dos Controles. Revista da CGU, Jan/Jun 2018. 788-816.
- YEE, O. S.; SAGADEVAN, S.; MALIM, N. Credit Card Fraud Detection Using Machine Learning As Data Mining Technique, Universiti Sains Malaysia, Penang, Malaysia, 2018.
- YOON, K. Big Data as Audit Evidence: Utilizing Wheather Indicators, Rutgers University, Newark, USA, 2016.
- ZHENG, J. Data Visualization in Business Intelligence, Kennesaw State University, Georgia, USA, 2017.

Gustavo Fleury Soares

École Internationale des Sciences du Traitement de L'Information (EISTI), França
gustavo.soares@cgu.gov.br

iD <https://orcid.org/0000-0003-3293-1865>

Mestre em Análise, Exploração e Optimização de Dados (Big Data) pela École Internationale des Sciences du Traitement de L'Information (EISTI), França. Especialista em Segurança em Rede de Computadores pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Graduado em Engenharia Mecatrônica pela Universidade de Brasília (UnB). É Auditor Federal de Finanças e Controle com atuação no desenvolvimento de sistemas de TI para auxílio às atividades de auditoria.

Controle Governamental, Prevenção e Combate da Corrupção

Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal: mudanças e agentes políticos na Assembleia Nacional Constituinte de 1987¹

Internal Control System of the Federal Executive Branch: changes and political agents in the 1987 National Constituent Assembly

Sistema de Control Interno del Ejecutivo Federal: cambios y agentes políticos en la Asamblea Nacional Constituyente de 1987

Beatriz Silva da Costa²

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.169>

Resumo: Como um tópico popular na administração pública, muitos estudos realizados sobre controle interno possuem uma perspectiva da gestão pública ou da contabilidade. A trajetória deste fenômeno data o início do século XX e adentra o século XXI. Porém, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 marcou o começo da reformulação do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal no Brasil em um contexto democrático. Para colaborar com este debate, este artigo analisa quais foram as mudanças institucionais no sistema de controle interno do Poder Executivo Federal Brasileiro entre a Constituição de 1967 e 1988. À luz da teoria de mudanças institucionais, este artigo pretende contribuir com a literatura das Ciências Sociais e da Ciência Política sobre os tipos de mudanças ocorridas, os tipos de agentes políticos envolvidos em tais mudanças, bem como interpretar a influência do contexto político na época sobre os resultados promulgados com a Constituição Federal Brasileira de 1988.

Palavras-Chave: Controle Interno; Poder Executivo; Mudanças Institucionais; Assembleia Nacional Constituinte; Brasil.

Abstract: As a very popular topic in the Public Administration literature, many studies have been published about the internal control, but mostly from a perspective of public management or accounting. The trajectory of this phenomenon dates to the beginning of the twentieth century and enters the 21st century. However, the 1987 National Constituent Assembly marked the beginning of the reformulation of the internal control system of the Federal Executive Power in Brazil in a democratic context. This article analyzes what were the institutional changes in the internal control system of the Brazilian Federal Executive between the Constitution of 1967 and 1988. Using the theory of institutional changes, this article intends to contribute to the literature of Social Sciences and Political Science on the types of changes that occurred, the types of political agents involved in such changes, as well as interpret the influence of the political context at the time on the results promulgated with the Brazilian Federal Constitution of 1988.

Keywords: Internal Control; Executive Power; Institutional Changes; National Constituent Assembly; Brazil.

1 Artigo recebido em 29/04/2019 e aceito em 17/08/2020

2 Universidade Federal de Minas Gerais

Resumen: Como tema popular en la administración pública, muchos estudios sobre control interno tienen una perspectiva sobre la gestión pública o la contabilidad. La trayectoria de este fenómeno se remonta a principios del siglo XX y hasta el siglo XXI. Sin embargo, la Asamblea Nacional Constituyente de 1987 marcó el inicio de la reformulación del sistema de control interno del Ejecutivo Federal en Brasil en un contexto democrático. Para colaborar con este debate, este artículo analiza cuáles fueron los cambios institucionales en el sistema de control interno del Ejecutivo Federal brasileño entre la Constitución de 1967 y 1988. A la luz de la teoría de los cambios institucionales, este artículo pretende contribuir a la literatura en Ciencias Sociales y Ciencias Políticas sobre los tipos de cambios ocurridos, los tipos de agentes políticos involucrados en dichos cambios, así como la interpretación de la influencia del contexto político en ese momento sobre los resultados promulgados con la Constitución Federal Brasileña de 1988.

Palabras clave: Control interno; Poder Ejecutivo; Cambios institucionales; Asamblea Nacional Constituyente; Brasil.

INTRODUÇÃO

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987 foi o marco da redemocratização do Brasil. Com o fim do regime autoritário em 1985, o país enfrentou o desafio de estabelecer uma nova Constituição que não contemplasse o autoritarismo e o arbítrio político, características do regime ditatorial inaugurado em 1964 no país. A Constituição Cidadã, como ficou conhecida a Constituição Federal de 1988, foi solicitada em 1985 pelo então Presidente José Sarney (PMDB), aprovada a convocação de constituinte pelo Congresso Nacional em novembro do mesmo ano, resultando na Emenda Constitucional n.º 26.

Neste processo de reestruturação das instituições democráticas no Brasil, este trabalho pretende identificar mudanças institucionais que ocorreram entre a Constituição de 1967 e a Constituição de 1988 no que diz respeito ao controle interno do Poder Executivo Federal no país. O artigo n.º 74 da Seção IX da Constituição Federal de 1988 trata da “Fiscalização contábil, financeira e orçamentária” da República do Brasil. Faz-se necessário entender, portanto, como se deu o processo de elaboração do Art. 74 da Constituição de 1988, que ainda não foi abordado pela literatura.

A pergunta que norteia este artigo é: *Quais foram as mudanças institucionais no sistema de controle interno do Poder Executivo Federal Brasileiro entre a Constituição de 1967 e 1988?* Apresentando-se como um trabalho descritivo, este artigo tem como intuito alcançar dois objetivos específicos: (i) identificar e caracterizar as principais mudanças feitas no Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal no Brasil da Constituição de 1967 para a Constituição de 1988 e (ii) identificar os principais agentes políticos que concorreram para tais mudanças.

Para fins de comparação e análise das principais mudanças entre as duas constituições, no que tange o controle interno do Poder Executivo Federal, é importante compreender o processo de elaboração do mesmo. A análise do período entre 1967 e 1988 é relevante para compreender se houve mudanças entre os dois modelos de controle interno para o Poder Executivo e, se sim, quais foram.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Abordagens sobre Controle Interno

Diversas são as abordagens sobre controle interno nas ciências sociais, conforme apontou Garcia (2011): técnica, econômica, gerencialista, jurídica e weberiana. Estas são algumas das abordagens principais acerca do conceito de controle interno.

No campo técnico, segundo Castro (2008), o conceito de controle interno mais difundido foi elaborado em 1949 pelo *American Institute of Certified Public Accountants* (AICPA). O instituto conceituou controle interno como um conjunto de métodos e medidas adotados por uma empresa com a finalidade de proteger seu ativo, aferir sua contabilidade e aumentar a eficiência operacional. Alguns anos mais tarde, o mesmo instituto chegou a subdividir o controle interno em controles administrativos e contábeis, onde o primeiro controle compreendia o plano de organização e procedimentos relativos à eficiência operacional e à obediência às normas administrativas e o segundo controle interno diria respeito ao plano de organização e procedimentos relacionados aos registros contábeis (CASTRO, 2008, p. 61).

A abordagem técnica, com um olhar vindo da economia, está ancorada na teoria da escolha pública e na teoria da nova economia institucionalista (GARCIA,

2011, p. 40). A teoria da escolha pública diz respeito ao movimento ocorrido em meados do século XX onde economicistas tentaram explicar a lógica do funcionamento do Estado através de uma perspectiva econômica. Nessa perspectiva, burocratas e políticos são *homo economicus*, isto é, motivados por interesses pessoais, poder, status (GARCIA, 2011).

Para a administração pública, este modelo de *homo economicus* acarreta ao agente público as características de alguém motivado pela maximização da utilidade e de seus interesses. Ancorado na escolha racional (DOWNS, 1957; OLSON, 1999), o agente dispõe de completa rationalidade e está totalmente ciente das suas opções de escolhas e suas consequências. Por esse modelo, conforme argumenta Garcia (2011), o Estado sempre estará sujeito à ineficiência, visto que é composto por agentes que visam seus interesses. Uma vez que o Estado visa ao bem comum, haverá conflitos de interesses que comprometem a eficiência estatal. Uma solução parcial para este problema, segundo os economicistas, seria a implementação de um Estado mínimo e de uma burocracia com baixa autonomia. Com o objetivo de mitigar essa busca de interesses pessoais por parte dos agentes públicos, a necessidade de mecanismos de controle externos à burocracia foi vista como fundamental.

Uma visão alternativa foi a teoria da nova economia institucionalista. Garcia (2011) aponta que a economia neoinstitucionalista “tem sido a principal referência em estudos sobre controle no setor público, incluindo controle interno” (2011, p. 43). Alves (2013) já apontava para a importante relação entre delegação e accountability como estratégia de eficiência do controle. Nesse tocante, em questão de delegação, Kiewiet e McCubbins (1991) discorrem sobre a teoria de mandante-agente. Em suma, um mandante (ou mandantes) - aqui chamado como principal - delega poderes para um agente (ou agentes) - tratado aqui como agente - a fim deste último executar determinada tarefa (ex: execução orçamentária, fiscalização de receitas, etc.). Os autores assumem que a delegação é uma solução comum para a instabilidade de escolha social (ELSTER, 1980) e para o problema da ação coletiva (OLSON, 1999), uma vez que as bases organizacionais da ação coletiva são, dentre outras, firmas, burocracias, associações.

Nessa discussão sobre delegação, outra ferramenta também é considerada na relação *principal-agent*. Mecanismos de controles são essenciais para se evitar perda de agência, mas também para a accountability e para o controle institucional (O'DONNELL, 1998, 2001). Em artigo anterior dessa revista, Da Ros (2019) explora o conceito de accountability legal como um instrumento

necessário que ocorre em relações de delegação. Para o autor, o termo é definido como “a aplicação, realizada por agentes estatais investidos em tais poderes, de uma punição prevista em lei a um agente que adotou uma conduta considerada ilegal no exercício de suas funções” (DA ROS, 2019, p. 1253).

Algumas classificações ocorrem partindo dessa lógica. Por exemplo, dois tipos de *accountability* são apontadas por O'Donnell (2001). A vertical, responsável pelo controle de poder entre Estado e sociedade (eleições justas e regulares, por exemplo); e horizontal, voltada para a responsabilização de agentes públicos e pelo controle do exercício do poder pelo mau uso da discricionariedade (ARANHA, 2015).

A manutenção de direitos e liberdades – individuais e coletivas – e mecanismos de *accountability* ajudam a responsabilizar agentes públicos baseados em suas escolhas (O'DONNELL, 1998). A consolidação de democracias, principalmente na América Latina, se dá sobre a responsabilização de ações de atores políticos, visando à eficiência e manutenção do sistema político. Segundo esse autor, as democracias latino-americanas são caracterizadas como *democracias delegativas*, isto é, são governos legitimados a delegarem poder para outros atores para a manutenção de um dado sistema. Sem atores políticos sendo *accountable* por suas ações, a representatividade ficaria prejudicada.

Tendo o Estado como o executor da vontade popular, a abordagem jurídica “institui o controle sobre a administração pública a fim de que esta possa cumprir sua finalidade, sem desvirtuar o exercício do poder estatal” (GARCIA, 2011, p. 31). Após debater sobre várias perspectivas do Direito em relação ao controle interno, a autora Garcia (2011) conclui que o mesmo é instrumental, ou seja, visa implementá-lo com a finalidade de se alcançar o efeito desejado dentro da lógica estatal.

Por fim, ancorado na rationalidade do Estado Moderno, Garcia (2011) ressalta como a lógica weberiana influencia o conceito de controle interno adotado hoje na administração pública – argumento utilizado por Olivieri (2008). Segundo Olivieri (2008), Weber aponta a necessidade de controle do poder dos agentes estatais (político e burocrata).

Garcia (2011) aponta que o uso do controle interno por uma perspectiva weberiana está ancorado na definição racional-legal das práticas dos operadores do Estado e a instituição de controle político sobre a burocracia e o exercício de controle hierárquico pela liderança nomeada para dirigir os órgãos burocráticos. Torna-se interessante

salientar que o controle político e, não o controle hierárquico, é considerado como o mais relevante para a manutenção da legitimidade do Estado. (GARCIA, 2011, p. 38)

É desta última visão sobre controle interno que este trabalho compartilha a premissa de que o controle interno é utilizado como um recurso político pelos representantes do Estado com o intuito de manter a legitimidade do mesmo. Em *A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro* (2010), Olivieri analisa a Secretaria Federal de Controle Interno como um recurso estratégico de monitoramento por parte do Poder Executivo.

Com o objetivo de implementar seu programa de governo ou sob a necessidade de dar alguma resposta a fortes demandas da opinião pública, a Presidência precisa, de tempos em tempos, alterar políticas ou órgãos públicos. Nos casos em que essas políticas ou esses órgãos (ou os dois ao mesmo tempo) são controlados por nomeados políticos (indicados por membros da coalizão) ou por corporações ou burocracias insuladas, a Presidência precisa contrariar tais grupos políticos para alcançar seus objetivos, e recorre a um “escudo” de neutralidade burocrática, representado pelo órgão de monitoramento, para romper acordos políticos e/ou contrariar interesses pouco transparentes (OLIVIERI, 2010, p. 152).

Seguindo esta perspectiva, este artigo pretende explorar a base deste argumento trazido por Olivieri (2010), visando compreender quais mudanças ocorreram na Constituição de 1988 que garantissem mais autonomia ao Poder Executivo Federal para realizar o controle interno na burocracia e no próprio governo.

Mudanças institucionais no controle interno do Poder Executivo Federal

Instituição é um dos termos mais contraditórios não só dentro da Ciência Política como fora dela. Uma das linhas que se dedicou a estudar instituições foi, por exemplo, o behaviorismo – duramente criticado por sua abordagem altamente descritiva (NASCIMENTO, 2009). Mas como aponta Immergut (1998), o novo institucionalismo, que mais tarde surgiria em resposta às

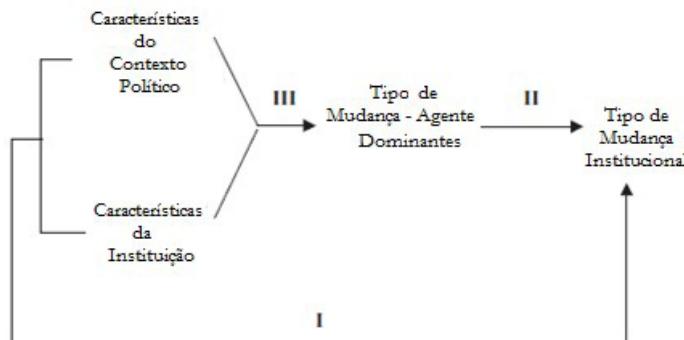
linhas de pesquisas então vigentes, trouxe para o debate a interpretação de instituições como influenciadoras da ação social. A abordagem utilizada aqui para a definição de instituição advém do novo institucionalismo. Neste artigo, define-se instituição como regras usadas para estruturar situações de interações recorrentes que são endossadas com um mecanismo de sanção (VOIGT, 2013, p. 5). Entretanto, instituições não são estáticas. Elas mudam.

Estudos sobre mudanças institucionais (STREECK & THELEN, 2005; POWELL, 1991; KNIGHT, 1992; THELEN, 1999; TAYLOR & PRAÇA, 2014; TAYLOR & BURANELLI, 2007) ajudaram a decidir o enquadramento teórico que este artigo teria. Por se relacionar mais com uma perspectiva de mudanças graduais que ocorrem com instituições, o trabalho de Mahoney & Thelen (2010) pode contribuir para novos insights no que diz respeito ao controle interno do Poder Executivo Federal brasileiro.

Mahoney & Thelen (2010) apontam de que na maioria dos estudos sobre mudanças institucionais há um consenso de que choques externos são as causas de radicais reconfigurações institucionais. Os autores alegam que trabalhos emergentes fornecem novas ideias de que mudanças institucionais também podem ocorrer gradualmente. Diante disso, os autores apresentam um novo modelo para entender mudanças institucionais. Os autores elaboram um conjunto de proposições que conectam modos particulares de mudança incremental com características do contexto institucional e propriedades da instituição que permitem tipos específicos de estratégias para que agentes realizem mudanças (MAHONEY & THELEN, 2010, p. 4). Diante dessas perspectivas, procura-se entender as mudanças institucionais ocorridas no Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal brasileiro.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Ancoro-me no *framework* (Figura 1) descrito por Mahoney e Thelen (2010) para explicar mudanças institucionais graduais ao longo do tempo. Em linhas gerais, busca-se compreender quais os contextos políticos e as características das instituições podem propiciar um tipo de mudança institucional.

FIGURA 1 – FRAMEWORK PARA EXPLICAR MUDANÇAS INSTITUCIONAIS GRADUAIS

Fonte: MAHONEY & THELEN, 2010, p. 15 (Tradução nossa)

Os autores apontam quatro tipos de mudança institucional (Quadro 1): substituição (*displacement*), emendamento (*layering*), mudança de direção (*drift*) e conversão (*conversion*). Segundo os autores, essas quatro dimensões de mudanças institucionais são importantes para entender como e por que um certo tipo de mudança ocorreu e outra não. Essas categorizações são úteis para o problema de pesquisa apresentado aqui, pois permite produzir categorias próprias do caso brasileiro, ainda inexistentes.

As características de cada tipo são descritas a seguir e resumidas na Figura 2.

- Substituição: a remoção das regras existentes e a introdução de novas.
- Emenda: a introdução de novas regras dentro das regras vigentes.
- Mudança de direção: mudanças ocorridas devido a mudanças no ambiente político.
- Conversão: a alteração das regras existentes.

QUADRO 1 - TIPOS DE MUDANÇAS GRADUAIS

	SUBSTITUIÇÃO	EMENDA	MUDANÇA DE DIREÇÃO	CONVERSÃO
Remoção de regras antigas	Sim	Não	Não	Não
Negligência de regras antigas	-	Não	Sim	Não
Mudança de direção	-	Não	Sim	Sim
Novas regras	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: MAHONEY & THELEN, 2010, p. 16 (Tradução nossa)

Os autores apontam três *links* possíveis a serem explorados quando se analisam mudanças institucionais. O primeiro *link* está representado pela interação entre contexto político, características institucionais e modos de mudança. O segundo *link* é a interação entre agentes de mudanças e mudanças institucionais. O terceiro *link* se debruça sobre a interação entre contexto político, instituições e agentes de mudança. Esse framework será útil para explorar as mudanças ocorridas no controle interno do Poder Executivo Federal pois fornecerá informações e conhecimento científico importantes acerca do mesmo para os estudos de instituições. Os detalhes metodológicos estão descritos na próxima seção. Entretanto, devido a limitações metodológicas, o objetivo neste artigo é realizar um trabalho inicial sobre esses *links*.

Seguindo as orientações de Mahoney & Thelen (2010), a fim de compreender com clareza as mudanças

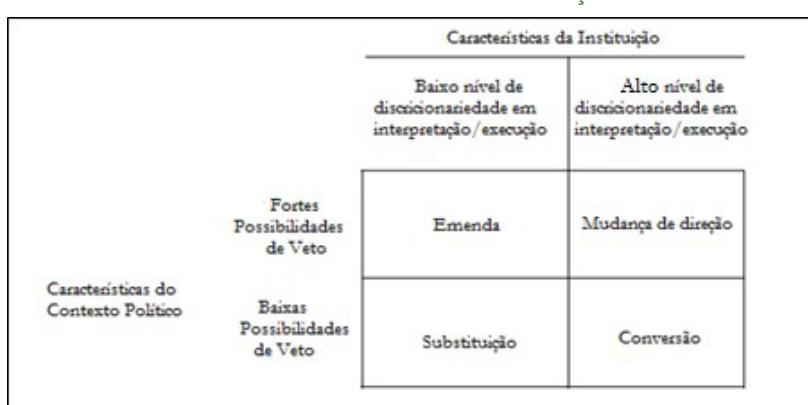
institucionais que se deseja investigar, este trabalho está empenhado em apurar 3 linhas de investigação.

O primeiro *link* aborda o contexto político, as características institucionais e os modos de mudança. Retomando aqui as questões apresentadas no segundo tópico deste projeto, procura-se investigar:

- O contexto político oferece aos defensores do status quo possibilidades de voto fortes ou fracas?
- A instituição visada oferece aos atores oportunidades para exercer discricionariedade na interpretação ou execução?

As respostas a essas duas perguntas resultam no esquema analítico a seguir (Figura 2).

FIGURA 2 - FONTES CONTEXTUAIS E INSTITUCIONAIS DE MUDANÇAS INSTITUCIONAIS



Fonte: MAHONEY & THELEN, 2010, p. 19 (Tradução nossa)

Segundo os autores, as diferenças nas possibilidades de voto e a extensão do poder discricionário na aplicação e interpretação institucional estão associadas com diferentes modos de mudança institucional. Procura-se nesta etapa analisar as características do contexto político brasileiro à época de cada tramitação.

O segundo *link* analisado é o de agentes de mudança e mudança institucional (Quadro 2). Segundo os autores, identificar esses agentes é útil para razões explanatórias, pois permite associar um tipo de agente com um modo particular de proposta de mudança, com um tipo específico de estratégia. Os autores elaboraram quatro categorias de agentes de mudanças, a saber:

- **Insurrecionários (Insurrectionaries):** este tipo de agente procura continuamente eliminar instituições vigentes. São caracterizados como

agentes que rejeitam o status quo institucional e nem sempre os segue. Estes tipos de agentes estão mais propensos a se alinharem às mudanças categorizadas como substituição (*displacement*), pois são agentes que buscam realizar mudanças graduais.

- **Simbiôntes (Symbionts):** estes tipos de agentes são vistos como exploradores de instituições para ganhos próprios, ora comprometendo-se com a eficiência de instituições que exploram, ora não se comprometendo. São agentes relativamente propensos às mudanças de direção (*drift*).
- **Subversivos (Subversives):** são agentes que respeitam as regras vigentes, mas que ainda assim procuram modificar uma instituição.

Disfarçadamente, trabalham suas preferências para mudanças institucionais, seguindo as expectativas institucionais e trabalhando dentro do sistema. Estes agentes são conhecidos por serem mais propensos à substituição (*displacement*), mas também atuam gradualmente como emendamento (*layering*).

- Oportunistas (*Opportunists*): são atores que têm preferências ambíguas em relação à continuidade institucional. São agentes que não buscam fervorosamente pela preservação das instituições, mas não se desgastam para mudá-las, devido ao custo político. Buscam explorar brechas de oportunidades dentro do sistema para alcançar seus objetivos. Oportunistas são conhecidos por mais cautelosos e propensos

a mudanças categorizadas como conversão (conversion).

Nesta etapa, serão analisados os documentos também descritos no primeiro link, com um foco maior para os formuladores e *decision-makers* de decretos, medidas provisórias e projetos de lei. Procura-se investigar:

- O agente busca preservar as regras institucionais vigentes?
- O agente cumpre as regras institucionais?

A partir dos enquadramentos feitos com base em análise documental já citada, será feita a categorização dos agentes de acordo com a proposta de Mahoney e Thelen (2010).

QUADRO 2 - TIPOS DE AGENTE DE MUDANÇA

	BUSCA PRESERVAR A INSTITUIÇÃO	SEGUE AS REGRAS DA INSTITUIÇÃO
Insurrecionários	Não	Não
Simbionte	Sim	Não
Subversivos	Não	Sim
Oportunistas	Sim/Não	Sim/Não

Fonte: MAHONEY & THELEN, 2010, p. 23 (Tradução nossa)

O intuito aqui é analisar os agentes formuladores das mudanças ocorridas no órgão de controle. Essa categorização é válida para compreender com mais afinco os tipos específicos de atores e de modos de mudança institucional.

Por fim, o terceiro link diz respeito ao contexto político e instituições que podem moldar ou influenciar as ações dos agentes políticos. Incluindo esses dois aspectos, pode-se gerar alguns insights sobre os tipos de ambientes em que cada agente de mudança está mais propenso a surgir. A depender do contexto e da mudança, surgem janelas de oportunidades para cada tipo de agente e de resposta.

O período em análise cobrirá o desde a Constituição de 1967 até a Assembleia Constituinte de 1987. As fontes de dados utilizadas estão disponíveis no site eletrônico da Câmara dos Deputados, disponíveis em: <http://www2.camara.leg.br>.

DEFINIÇÃO INSTITUCIONAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

Sistema de Controle Interno (SCI) na Constituição de 1967

A Constituição de 1967 marcou a oficialização da prática de controle interno no País e reforçou as mudanças feitas por meio da Lei n. 4.320/1964 (CASTRO, 2008). Foi a primeira vez que o termo “sistema de controle interno” apareceu no ordenamento jurídico, instituído pelo Art. 71, na Seção VII, que dispunha da “Da Fiscalização Financeira e Orçamentária”, do Poder Legislativo. Apesar de determinar que o controle interno do Poder Executivo fosse exercido pelo mesmo, ainda não dispunha de uma separação clara de poderes.

Ainda no mesmo ano, alguns meses após a nova constituição, foi instaurado o Decreto-lei n. 200/67, pelo então Presidente Castello Branco. Ao Tribunal de Contas da União (TCU) foi designada a função complementar de controle interno administrativo como apoio ao controle externo.

Este decreto marca o início da reforma administrativa feita no Brasil no século passado. “O processo de descentralização administrativa por meio de maior autonomia à administração indireta foi estimulado, como forma de superar a rigidez burocrática da administração direta” (CASTRO, 2008, p. 96). Neste decreto, o controle interno é tido como uma função administrativa.

O Artigo 71 da Constituição de 1967 destaca o protagonismo do Congresso Nacional na fiscalização financeira e orçamentária da União, delegando aos sistemas de controle interno do Poder Executivo a missão de auxiliar os sistemas de controle externo do Poder Legislativo através, principalmente, do Tribunal de Contas da União. Cabia a este último a apreciação das contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, tais como atividades de auditoria e elaboração de pareceres sobre as mesmas.

No que diz respeito ao Poder Executivo, o Artigo 72 da Constituição de 1967 delegou ao Poder Executivo um sistema de controle interno com o objetivo de assegurar a eficácia do controle externo e garantir a regularidade à realização da receita e da despesa, bem como acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento. Por fim, cabia a ele a responsabilidade de avaliar a execução dos trabalhos dos administradores e a execução dos contratos.

Ainda que tendo autonomia para realizar seu próprio controle interno, a lógica de controle que o Poder Legislativo exercia no Poder Executivo era latente, visto que este último serviria como um apoio ao primeiro, atuando como um apoio ao controle externo – exercido pelo Legislativo. Segundo Garcia:

Ao comparar as visões de controle interno entre a Constituição Federal e o Decreto-Lei identifica-se a conciliação de interesses entre agentes institucionais. O Decreto-Lei n. 200/1967 instituiu a noção de controle como processo que permeia a gestão, criando as secretarias gerais dos ministérios, como setoriais de planejamento e orçamento, e transformando as contadorias em Inspetorias Gerais de Finanças (IGF), pelo Decreto n. 61.386/1967, como setoriais dos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria. O auxílio ao TCU encontra-se mencionado especificamente em artigos que definem a responsabilidade de supervisão ministerial e da obrigação de prestação de contas dos gestores federais e, em especial, vinculado ao sistema de auditoria, sob a responsabilidade das IGF. (GARCIA, 2011, p. 110).

Entretanto, não havia um consenso sobre o papel do Poder Executivo no controle interno. Garcia (2011) aponta para uma disputa de duas forças que atuaram para a construção da lógica do controle interno neste Poder. Segundo a autora, a Constituição de 1967 contemplou o controle externo e controle interno como uma força-tarefa feita em conjunto. Porém, o Decreto – Lei n. 200/1967, o Decreto n. 61.386/1967 e o Decreto n. 67.090/1967 tinham como natureza um foco mais administrativo e um viés de organização sistêmica e criou um sistema de auditoria com dois conteúdos. Por um lado, o sistema se responsabiliza como apoio ao Tribunal de Contas da União e pelo estágio final ao processo de controle interno do Poder Executivo Federal.

Com a reforma administrativa iniciada em meados dos anos de 1960, a reestruturação do Governo resultou em uma espécie de cisão dos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria, dado que o último ficou com a competência de auxiliar o Tribunal de Contas no apoio ao Congresso, por meio do chamado controle externo. Este último ficou assim sem o resguardo do gestor federal, servindo formalmente como apoio tanto para o controle externo e quanto para a gestão. Os administradores federais passaram a fazer parte, posteriormente, “das disputas para as definições legais e operacionais sobre o controle interno do governo federal” (GARCIA, 2011, p. 115). Tanto que, em 1976, foi elaborado um anteprojeto propondo a criação do Serviço Nacional de Auditoria, que seria vinculado ao Gabinete do Presidente da República.

As pressões por mudanças continuaram. Em 1978, representantes do Tribunal de Contas da União, integrados a um grupo de auditores, elaboraram o que ficou conhecido como Projeto Verama. Basicamente, o projeto propunha alterações no sistema de auditoria, alegando que no modelo em vigor, o mesmo não cumpría com o seu papel (GARCIA, 2011, p. 116).

Garcia (2011) traz à baila também a saída do Ministro Delfim Neto do Ministério da Fazenda para a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), no final dos anos 70, com o discurso de que iria colocar em ordem as finanças públicas. No entanto, Delfim Neto, limitado pelo contexto das crises econômicas e políticas que o País sofria, realiza tão somente a reforma dos Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria. Poucos anos depois, após alguns escândalos de alto poder de discricionariedade dos administradores da burocracia federal, em 1986, dá-se início a um novo processo de reforma administrativa. O Decreto n. 92.452/1986 extingue a Secretaria Central de Controle Interno (Secin) e reorganiza a responsabilidade das auditorias nas Cisets (Secretaria de Controle

Interno) localizadas nos ministérios do Poder Executivo Federal. O mesmo decreto também criou a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a definiu “como órgão central dos sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria” (GARCIA, 2011, p. 118).

Segundo Garcia,

Nove meses depois, o Decreto n. 93.874, em 23/12/1986, dispôs que os sistemas de administração financeira, contabilidade e auditoria, constituídos de acordo com o Decreto-Lei n. 200/1967, e o sistema de programação financeira, instituído pelo Decreto n. 64.441/1969, compunham o Sistema de Controle Interno (SCI) do Poder Executivo (BRASIL, 1986c). Pela primeira vez é utilizado o termo previsto na CF/1967 (GARCIA, 2011, p. 119).

Outro fato importante foi a regulamentação dos cargos de Técnico de Finanças e Controle, de nível médio, e de Analista de Finanças e Controle, de nível superior, ambas instituídas pelo Decreto-Lei n. 2.346/87. Ainda no mesmo ano, houve a regulamentação da Carreira de Finanças e Controle, através do Decreto 95.076/1987.

Foi com esse panorama sobre o Sistema de Controle Interno (SCI) que a Constituinte de 1987 ocorreu. Dado o histórico de disputas, a Secretaria do Tesouro Nacional, no âmbito da Constituinte, também disputou com o Tribunal de Contas da União pela reformulação do sistema de controle interno do País (GARCIA, 2011, p. 120). Em suma, a STN defendia maior autonomia do Poder Executivo no que dizia respeito às competências do sistema de controle interno. Considerava que ele deveria estar a serviço da gestão e mais focado nos resultados das políticas públicas e dos grandes riscos das finanças públicas. Em contrapartida, o TCU intercedia pelo conservadorismo, defendendo o papel do SCI definido na Constituição de 1967, ou seja, requisitava o apoio ao exercício do controle externo, ao passo que defendia também o controle congressional feito pelo Poder Legislativo. A disputa se deu no campo da ANC 1987 por ambas as instituições (STN e TCU).

A Assembleia Nacional Constituinte 1987

O ano de 1985 inaugura uma nova etapa na história do País. Foi em junho do mesmo ano que o então Presidente José Sarney (PMDB) encaminhou ao Congresso Nacional uma proposta de convocação de uma assembleia constituinte. A proposta foi aceita, transformando-se na Emenda Constitucional n.º 26/1985 e deu

início ao processo que marcaria a redemocratização no Brasil.

Em pleito realizado em 1986, 487 Deputados Federais e 49 Senadores foram eleitos. Ao todo, somando os 23 dos 25 Senadores eleitos em 1982, a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987 contou com um total de 559 políticos. Iniciada em 1º de fevereiro de 1987, a ANC foi concluída em 5 de outubro de 1988. No mesmo dia, o Presidente da ANC, Ulysses Guimarães (PMDB/SP), em sessão solene, promulgou a “Constituição Cidadã”, nome como ficou conhecida a Constituição Federal de 1988. O trabalho da constituinte se desenvolveu em 7 etapas, desdobrando-se em 25 fases. Não cabe, neste trabalho, avaliar todas as fases, mas sim as que dizem respeito à reformulação do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal.

A primeira etapa da ANC era constituída de 7 comissões temáticas: Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher; Comissão da Organização do Estado; Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo; Comissão da Organização Eleitoral; Partidária e Garantia das Instituições; Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças; Comissão da Ordem Econômica; Comissão da Ordem Social; Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação; Comissão de Redação. A Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças dispunha de uma subcomissão de Orçamento e de Fiscalização Financeira, responsável pelo tema de controle interno. A análise da reformulação do sistema de controle interno manterá seu foco nesta última comissão.

Fontes contextuais e institucionais de mudanças institucionais

O primeiro link para se entender mudanças institucionais, segundo Mahoney e Thelen (2010), deve abordar o contexto político, as características institucionais e os modos de mudança. Algumas perguntas são feitas para guiar a investigação:

- O contexto político oferece aos defensores do status quo possibilidades de voto?
- A instituição visada oferece aos atores oportunidades para exercer discricionariedade na interpretação ou execução?

Dado a instabilidade política e econômica que o Brasil enfrentava, e em um contexto de elaboração de uma nova constituição, os poderes de voto para os defensores do status quo – neste caso, os Constituintes

– eram altos, devido à circunstância, bem como o poder discricionário dado pela Constituinte. Na Resolução n. 2 do Regimento Interno da ANC, o Capítulo Único que discorre sobre a composição da ANC, o inciso n. 2 dá total resguardo legal para atuação dos Constituintes. O Presidente da ANC também dispunha de um altíssimo poder de discricionariedade (Art. 5). Os líderes partidários também possuem fortes prerrogativas sobre a organização das atividades legislativas (Art. 12). Destacam-se como importantes *veto players* os Constituintes, o Presidente da ANC, os relatores das Comissões.

Por essas características, neste primeiro *link* e tendo como parâmetro a Tabela 2, as mudanças ocorridas se caracterizam, a priori, como mudanças do tipo *drift*, ou seja, mudanças ocorridas devido às variações no ambiente político.

Tipos de agente de mudança

O segundo *link* analisado é o de agentes de mudança e mudança institucional. O intuito aqui é averiguar se:

- O agente busca preservar as regras institucionais vigentes?
- O agente cumpre as regras institucionais?

A Fase A – Anteprojeto do Relator da Subcomissão de texto – designava no Art. 35³ da futura constituição que os três Poderes mantivessem sistema de controle interno com o objetivo principal de assegurar a eficácia do controle externo. O parágrafo único deste artigo reforçava que caso os responsáveis pelo controle interno tivessem conhecimento de irregularidades, que os mesmos notificassem ao Tribunal de Contas da União.

A Fase B – Emenda ao Anteprojeto do Relator – que contaria com a apreciação dos Constituintes apresentou duas emendas do tipo modificativa, ambas rejeitadas⁴. A emenda de Orlando Bezerra (PFL/CE) propunha que o controle interno exercido pelo Poder Executivo compreendesse quadro de auditores diretamente subordinados ao Chefe do Governo, e que, se tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou abuso darão ciência ao Tribunal de Contas da União,

³ Fonte: Base de Constituinte da Câmara dos Deputados/Bases Históricas do Congresso Nacional/APEM. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituições_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/bases-históricas

⁴ Estes exemplos ilustram a disputa outrora dita sobre os interesses da Secretaria do Tesouro Nacional e o Tribunal de Contas da União.

sob pena de responsabilidade solidária. Esta emenda foi rejeitada pelo seguinte argumento:

Con quanto meritória a idéia de que a função de auditoria fique sob o comando e coordenação do Chefe do Poder Executivo, para evitar pressões ilegítimas, uma tal matéria, a nosso ver, é das que melhor se compreendem no campo da legislação infraconstitucional. Ademais, o texto, como está redigido, acabaria por restringir a atuação do controle interno, que abarca outras funções da auditoria. Nossa voto, então, é pela rejeição da emenda.⁵

A segunda proposta foi feita pelo parlamentar Osmundo Rebouças (PMDB/CE), que também solicitava maior autonomia do controle interno pelo Poder Executivo. O parecer para a emenda foi negativo.

A próxima fase onde houve pedidos de emendas foi a fase E – Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão, na Comissão. Ao todo, seis parlamentares propuseram emendas, sendo duas modificativas e quatro substitutivas.

Adroaldo Streck (PDT/RS) propôs uma emenda modificativa (nº 571), tendo a mesma recebido um parecer aprovando sua colocação. É a primeira vez que há uma referência à integração entre os Três Poderes para o exercício do controle interno em uma constituição.⁶

Osmundo Rebouças (PMDB/CE) propôs uma emenda substitutiva, tendo sido a mesma aprovada. O parlamentar defendeu a existência de controle interno em cada um dos Três Poderes.

O parlamentar Jofran Frejat (PFL/DF) elaborou uma emenda substitutiva (nº 62), tendo sido a mesma parcialmente aprovada. Esta foi a primeira emenda aprovada que propôs o sistema de controle interno como unidade constituinte da Presidência da República.

João Alves (PFL/BA) também apresentou uma emenda substitutiva, também recebendo aprovação parcial. Aqui, procurou-se aumentar o escopo de atuação do Tribunal de Contas da União como apoio do controle externo. Dentre as principais solicitações de emenda está a estruturação detalhada do TCU com suas devidas responsabilidades (que não estavam tão bem especificadas na CF 1967).

O parlamentar José Richa (PMDB/PR) também advogou por mais especificidade da atuação do TCU como atuante do controle externo, como apoio ao Poder Legislativo. Sua proposta de emenda substitutiva foi parcialmente aprovada. Já o parlamentar Messias Góis (PFL/SE) teve sua emenda rejeitada. Em resumo, este último parlamentar intervinha para que a função de auditoria fosse de responsabilidade de cada Poder. O parecer argumentou contra sua proposta afirmando que a mesma não estava em harmonia com os propósitos da comissão.

Na fase F - Substitutivo do Relator, a nova redação do texto sobre controle interno incorporou alguns dos pontos aprovados nas emendas na fase anterior, principalmente no que diz respeito à integração dos Três Poderes sobre o controle interno. Neste momento, o artigo estava inserido no Título I - Das Garantias Da Constituição, no Capítulo II - Dos Orçamentos e Dos Controles De Sua Execução, na Seção II - Da Fiscalização Financeira, Orçamentária, Operacional e Patrimonial.

Art. 59 - Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - acompanhar a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, para avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual de investimentos públicos;

II - controlar e fiscalizar a gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, visando comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem assim dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Parágrafo único - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou abuso, darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. [...]⁷

Na fase G – Emenda ao Substitutivo, duas propostas de emendas foram feitas, ambas substitutivas. A primeira delas, feita pelo parlamentar Jessé Freire (PFL/RN) foi rejeitada pelo parecer do relator, pois não foi

vista como estando alinhada aos princípios gerais da concepção de substitutivo. Basicamente, não havia nenhuma alteração substantiva elaborada na emenda do parlamentar. A segunda emenda, elaborada pelo parlamentar Brandão Monteiro (PDT/RJ), tinha como desejo revogar o papel da auditoria, vinculando-a ao Poder Legislativo. A comissão a rejeitou alegando que a mesma não estava alinhada aos pontos de vistas expressados pela maioria dos membros da mesma. Interessante ressaltar aqui o papel que este parlamentar tinha sobre o controle interno: a volta ao Poder Legislativo.

Na fase H – Anteprojeto da Comissão, o texto aprovado foi mantido como na fase F (Substitutivo do Relator), sem alterações.

A Comissão de Sistematização, inaugurando a fase I – Anteprojeto da Constituição, foi marcada por tumultos. Ocorreram manifestações de cunho político e ideológico, acarretando em transtornos e delongas para os prazos estipulados para a promulgação da Constituição (previsto para 15 de novembro de 1987). Algumas tentativas de mudanças foram realizadas, mas sem sucesso. Houve tentativa de reduzir os turnos de votação no Plenário, bem como a tentativa de permissão de um segundo substitutivo na Comissão de Sistematização. Dentre essas mudanças, uma consequência de fato ocorreu. Uma mudança no Regimento Interno da ANC⁸, promovida pelos partidos que formavam o bloco “Centrão”, tornou possível, para a maioria absoluta (metade da soma de 487 e 72, mais um = 280), apresentar emendas modificativas, substitutivas e supressivas para títulos, capítulos e seções; e inverter a necessidade da maioria: os antes exigidos 280 votos para mudar o que viesse da Sistematização passaram a ser necessários para incluir, modificar ou manter qualquer parte do projeto. Assim, todo e qualquer dispositivo passou a demandar maioria absoluta.

Na fase I, o Art. 59 muda de título e de seção, mas mantém o conteúdo anterior previsto. Foi estruturado como artigo 145 da Constituição, dentro do Título V – Da Organização Dos Poderes E Sistema De Governo, no Capítulo 1 – Do Legislativo, continha a Seção IX - Da fiscalização financeira, orçamentária⁹.

Na fase seguinte, fase J – Emenda Mérito (CS) ao Anteprojeto, Paulo Pimentel (PFL/PR) apresentou proposta de emenda modificativa, retirando o Poder Ju-

⁸ Fonte: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/regimento-interno-da-assembleia-nacional

⁹ Fonte: Base de Constituinte da Câmara dos Deputados/Bases Históricas do Congresso Nacional/APEM. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/bases-historicas

diciário da integração do controle interno. A proposta foi rejeitada.

Não consta proposta de emendas no histórico da fase K – Emenda Adequação (CS) ao Anteprojeto. A fase L – Projeto de Constituição, manteve o texto redigido na fase I, mas sob novo artigo – Artigo 146.

Na fase M – Emenda (1P) de Plenário e Populares, foram apresentadas oito propostas de emendas, sendo três de caráter aditivo, três modificativa e duas substitutivas. José Luiz Maia (PDS/PI) apresentou proposta de emenda modificativa que visava o acompanhamento da execução dos Planos e Programas do Governo por parte do controle interno. A mesma foi aprovada pela comissão.

Gerson Peres (PDS/PA) também apresentou proposta de emenda, desta vez de caráter substitutivo, recebendo acolhimento parcial por parte da comissão. A emenda de nº 19523 desejava que o controle interno controlasse e fiscalizasse a gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal direta e indireta.

Paulo Pimentel (PFL/PR) apresentou uma proposta de emenda do tipo modificativa, mas a mesma recebeu parecer de rejeição. A proposta era de retirar o Poder Judiciário da integração do sistema de controle interno dos poderes Executivo e Legislativo. Outra emenda que recebeu parecer de rejeição foi a emenda modificativa proposta por Alfredo Campos (PMDB/MG), onde o autor propôs a retirada do controle e da fiscalização da gestão orçamentária, financeira e patrimonial das entidades da administração federal. A proposta de Cunha Bueno (PDS/SP) também foi rejeitada pela comissão, alegando que a mesma continha matéria típica de legislação infraconstitucional¹⁰.

Alfredo Campos (PMDB/MG) apresentou à Comissão uma emenda de tipo modificativa, que foi rejeitada pela mesma, alegando que sua proposta já havia sido incluída na matéria. Outro parecer rejeitando uma proposta de emenda para a proposta do parlamentar José Ignácio Ferreira (PMDB/ES). A proposta de emenda modificativa, em síntese, pedia para que, caso o controle interno encontrasse alguma irregularidade, que fosse reportado primeiramente à autoridade superior, não necessariamente ao Tribunal de Contas da União. O parecer, rejeitando a proposta, alegou que:

O objetivo primordial do preceito alvo da Emenda é evitar que o controle interno se omita em levar ao imediato conhecimento do Tribunal de Contas as irregularidades de que tiver conhe-

cimento quando do exercício de suas atribuições. Destarte, a representação apenas à chefia imediata não atende a esse elevado objetivo, o qual se faz tanto mais importante quanto se tenha em mente que é imprescindível a atuação integrada dos dois sistemas de controle (interno e externo) para o bom êxito da fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Pela rejeição.¹¹

Outras propostas de emendas foram realizadas, todas rejeitadas pela Comissão. Rita Camata (PMDB/ES), Gerson Camata (PMDB/ES), ambas de caráter aditivas e a favor de maior especificidade do Tribunal de Contas da União em relação ao controle interno.

Na fase N – Substitutivo 1 do Relator, o Art. 107 se modificou, incorporando as demandas das fases anteriores. O poder de denúncia de irregularidades ficou mais evidente e se tornou mais abrangente.

Na fase O – Emenda (ES) ao Substitutivo 1, José Richa (PMDB/PR) teve sua emenda de caráter substitutivo parcialmente aprovada pela comissão, mas sua proposta não dizia respeito ao controle interno dos poderes, mas sim sobre outros assuntos - motivo pelo qual não é necessário entrar em detalhes nesta seção.

Na fase P – Substitutivo do Relator, o Artigo 84 diz respeito ao sistema de controle interno e se manteve sem modificações desde a fase N.

A próxima fase deu início às votações no plenário. O Presidente da ANC apresentou para votação, dentre outros artigos, o Art. 76 que discorria sobre o sistema de controle interno, como apresentado na fase N. Ao todo, foram 170 a favor, 236 contra, 10 abstenções, totalizando 416 votos.

A próxima fase, a fase Q – Projeto A, manteve a redação do texto apresentado na fase anterior, que foi ao plenário para votação. Na fase R - Atos das Disposições Transitórias, não consta informações. Na fase S - Emenda (2P) de Plenário, Eraldo Tinoco (PFL/BA) apresentou uma proposta de emenda de caráter substitutivo, consta a aprovação da emenda, mas não há detalhes sobre a mesma.

A fase T – Projeto B (fim 1º, início 2º), apresentou novamente para votação no plenário o texto sem modificações da fase anterior.

Na fase U – Emenda (2T) ao Projeto B, foram apresentadas duas propostas de emendas, ambas aditivas, e com pareceres aprovados. Sucintamente, ambas

chamavam atenção para a contradições semânticas no texto.

A fase V – Projeto C (fim 2º turno) apresentou o texto sobre o sistema de controle interno na Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira, Orçamentária, Operacional E Patrimonial, do Capítulo II – Do Poder Legislativo, sob o Título IV – Da Organização dos Poderes. O artigo foi redigido da seguinte maneira, sem mudanças substantivas:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

é 1_ Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

é 2_ Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.¹²

Por fim, na Comissão de Redação, não consta informações na fase W - Proposta exclusivamente da redação. Na fase seguinte, a fase X – Projeto D - redação

final, o texto apresentado na promulgação da Constituição de 1988 foi idêntico ao descrito acima (fase V).

Da CF de 1967 para a CF 1988: Mudanças no Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal

No que tange à fiscalização, algumas mudanças importantes aconteceram da Constituição Federal de 1967(CF 67) para a Constituição Federal de 1988 (CF 88). O Artigo 71/67 designava que a fiscalização financeira e orçamentária da União seria exercida pelo controle externo (Congresso Nacional) e pelo controle interno do Poder Executivo Federal. Na CF 88, através do Artigo 70, o leque da fiscalização se estendeu para a fiscalização contábil, operacional e patrimonial. Ademais, para além da União, foram incluídas como alvos de fiscalização as entidades da administração direta e indireta. A CF 88 foi ainda mais específica: incluiu como parâmetros de fiscalização a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a aplicação das subvenções e renúncia de receitas. A fiscalização contou não só com o Congresso Nacional como controle externo, mas também com o controle interno de cada Poder (Executivo, Legislativo, Judiciário). Outra mudança importante aqui é a retirada da atuação do Tribunal de Contas da União (TCU). A CF 67 designava o TCU como auxiliar do controle externo realizado pelo Congresso Nacional. Este ponto relembra o argumento citado na seção 2.2. das disputas entre a Secretaria do Tesouro Nacional e o Tribunal de Contas da União sobre a reformulação do sistema de controle interno. Aqui, o ponto favorável foi da STN que buscava maior autonomia para o Poder Executivo Federal.

No que tange o sistema de controle interno, o Artigo 72 da CF 67 fazia menção da existência de um controle interno no Poder Executivo Federal, não designando os outros Poderes. De fato, o controle interno do Poder Executivo era restrito e não outorgava autonomia para este ator. Neste modelo, o controle interno atuava mais como um auxiliar do controle externo exercido pelo Congresso Nacional e Tribunal de Contas de União. O inciso I dizia textualmente que ao SCI do Poder Executivo Federal cabia “criar condições indispensáveis para assegurar eficácia ao controle externo e regularidade à realização da receita e da despesa”. Isso submetia fortemente a competência do SCI à competência do TCU identificado como a corporificação do controle externo. Além disso, conferia ao SCI uma competência típica da contabilidade, sobre a regularidade da realização da receita e da despesa.

A disputa da Secretaria do Tesouro Nacional por maior autonomia e atuação do Poder Executivo Federal no controle interno foi conquistado na Assembleia Nacional Constituinte de 1987.

¹² Fonte: Base de Constituinte da Câmara dos Deputados/Bases Históricas do Congresso Nacional/APEM. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituinte/bases-historicas

cional Constituinte de 1987. O Artigo 74 da CF 88 designou que cada Poder tivesse seu próprio controle interno a fim de que, atuando conjuntamente, pudessem ser articulados e trabalharem em prol do controle interno da União e das entidades da administração direta e indireta. Aqui, o controle interno ganhou protagonismo: era responsável por avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle

das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. No que tange ao controle externo, mantém-se a competência de apoio, mas não mais como o principal foco. Importantíssimo foi a exclusão das competências típicas da contabilidade, trazendo para o SCI uma natureza tipicamente avaliativa. O TCU é citado como um receptor de denúncias caso os responsáveis do controle interno tomassem conhecimento de irregularidades.

Abaixo, as principais atribuições e atores importantes no sistema de controle interno na CF 67 e na CF 88.

QUADRO 3 – SISTEMA DE CONTROLE INTERNO NAS CONSTITUIÇÕES DE 1967 E DE 1988

CONSTITUIÇÃO DE 1967	CONSTITUIÇÃO DE 1988
FISCALIZAÇÃO	
Tipo	Tipo
Financeira e Orçamentária	Financeira, Orçamentária, Contábil, Operacional e Patrimonial
Responsável	Responsável
Congresso Nacional	Congresso Nacional
SCI ¹³ do Poder Executivo	SCI dos Três Poderes
CONTROLE EXTERNO	
Congresso Nacional	Congresso Nacional
Tribunal de Contas da União	
CONTROLE INTERNO	
SCI apenas no Poder Executivo	SCI nos Três Poderes

Fontes: Constituição Federal Brasileira de 1967 e Constituição Federal Brasileira de 1988 (Elaboração Própria, 2019)

Mudanças Institucionais no SCI na Assembleia Nacional Constituinte de 1987

Durante a Constituinte de 1987, no que tange à reformulação do sistema de controle interno, ao todo, foram apresentadas 5 propostas de emendas aditivas, 9 do tipo modificativa e 11 substitutivas. Na tentativa de realizar uma conexão entre os tipos de mudanças institucionais (Tabela 1), as emendas do tipo aditivas, que visam a adição de alguma nova regra e não requer a remoção de regras pré-existentes, poderia ser considerada como propostas de mudanças classificadas pelos autores (MAHONEY & THELEN, 2010) como emendas (*layering*). As modificativas, que buscam modificar as regras, poderiam ser classificadas como *displacement*. E as emendas substitutivas poderiam ser classificadas como tentativas de mudanças de direção (*drift*). Logo, os tipos de propostas de mudanças mais solicitadas pelos agentes políticos podem ser enquadrados do como mudanças do tipo drift, o que ressalta o argumento de que ambiente político motivou a tentativa de alteração das regras em disputa na Constituinte de 1987.

Dos pareceres aprovados pela Comissão, 2 foram aprovações de emendas modificativas, 7 de emendas substitutivas e 2 aditivas. Em contrapartida, dos pareceres de rejeição elaborados pela Comissão, 7 foram rejeições de emendas modificativas, 3 de emendas substitutivas e 3 de emendas aditivas. Isto é, o tipo de mudança institucional mais aceita pela Comissão responsável pela reformulação do sistema de controle interno era do tipo drift, em alinhamento ao comportamento dos agentes políticos relatados acima.

A classificação dos agentes de acordo com os autores (MAHONEY & THELEN, 2010), podem ser

de quatro tipos: Insurrecionários (*Insurrectionaries*), Simbionte (*Symbionts*), Subversivos (*Subversives*) e Oportunistas (*Opportunists*). Tomando como referência os resultados encontrados no comportamento dos agentes, as categorias que mais se destacam são os simbiontes (*symbionts*), que seriam os parlamentares que propuseram emendas do tipo modificativas ou substitutivas. Esses agentes são conhecidos pelo interesse próprio e como exploradores de instituições para ganhos próprios. Entretanto, dado à circunstância de uma Constituinte e o alto poder de voto dos Constituintes, creio que essa rotulação poderia ser enviesada, já que se trata de um caso onde a nova constituição que viria a rege o País estava em disputa. Não necessariamente a conotação para a classificação de agentes simbiontes (*symbionts*) deva ser negativa.

Como o segundo tipo de emenda mais proposto foi modificativa, creio que haveria um segundo tipo de agente presente na Constituinte de 1987: os subversivos. Segundo Mahoney & Thelen (2010), este tipo de agente tende a respeitar as regras vigentes, mas que ainda sim procuram modificar uma instituição, sendo mais favoráveis às mudanças de tipo substituição (*displacement*) e emendas (*layering*).

Por fim, o resultado das combinações dos links 1 e 2 pode ser interpretado como localizado na parte superior tabela abaixo (Figura 3). Devido às diferenças de poder de discricionariedade (Constituintes, Relatores, Presidente da ANC), ambas categorias podem estar corretas para o caso da Constituinte de 1987.

FIGURA 3 - FONTES CONTEXTUAIS E INSTITUCIONAIS DE AGENTES DE MUDANÇA

		Características da Instituição	
		Baixo nível de discricionariedade em interpretação/execução	Alto nível de discricionariedade em interpretação/execução
Características do Contexto Político	Fortes Possibilidades de Veto	Subversivos (Emenda)	Simbionte (Mudança de direção)
	Baixas Possibilidades de Veto	Insurrecionários (Substituição)	Oportunistas (Conversão)

Fonte: MAHONEY & THALEN, 2010, p. 28 (Tradução nossa)

CONCLUSÕES

A intenção de se conhecer quais e como ocorreram as mudanças no sistema de controle interno do Poder Executivo Federal Brasileiro entre a Constituição de 1967 e 1988 buscou preencher uma lacuna na literatura sobre este tema ainda não abordado de maneira mais específica. Optou-se pela abordagem de mudanças institucionais pelo *framework* sensível e compatível ao processo da Constituinte de 1987 que foi realizada no Brasil para a elaboração da Constituição Federal Brasileira de 1988. Notaram-se quais mudanças ocorreram, bem como a atuação de agentes políticos envolvidos neste processo. Esta abordagem destaca a relevância do contexto institucional e político e as características da instituição para a emergência de mudanças.

Vale ressaltar que a evolução de instituições políticas ocorre para além de momentos específicos na história (TAYLOR & PRAÇA, 2014). A evolução de instituições de *accountability*, tais como o sistema de controle interno, são também marcados por processos mais longos no tempo, através de processos transformativos, onde a implementação de regras e recursos vai moldando e reformulando instituições. De 1988 para cá, foram muitos os desafios para a criação e/ou aperfeiçoamento de uma rede de *accountability*. Instituições

de monitoramento (tais como como a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas), de investigação (como a Polícia Federal), e de sanção (tais como o Ministério Público) passaram por mudanças incrementais aos longos desses 30 anos de democracia brasileira. Muitos desses processos, por exemplo, também ocorrem pela via legislativa, através de projetos de leis que definiam as atribuições dos órgãos, ou pelo exercício presidencial, através da publicação de medidas provisórias ou decretos.

Este trabalho tomou como perspectiva a avaliação de mudanças institucionais ocorridas apenas durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Abrangendo as disputas que vinham sendo feitas no cenário político desde 1985, o trabalho buscou oferecer um *background* para as mudanças que ocorreram durante os 19 meses de trabalho da ANC. Os achados deste artigo contribuem como uma base de informações do processo legislativo da reformulação do SCI no Brasil pós-88. Uma agenda de pesquisa futura exploraria as votações dos parlamentares que fizeram parte da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 com o intuito de analisar inferências causais ou levantar hipóteses sobre os interesses de parlamentares e/ou partidos políticos na reformulação do sistema de controle interno no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANHA, Ana Luiza. *A Rede Brasileira de Instituições de Accountability: Um Mapa do Enfrentamento da Corrupção na Esfera Local*. Tese de Doutorado (Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.
- BRADY, Henry E.; COLLIER, David. *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. New York. Rowman & Littlefield, 2004.
- BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm> Acesso em: 10 agosto de 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 10 agosto 2018.
- BRASIL. *Constituição Federal*. Acervo Constituinte. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constitucionaocidadana>. Acesso em 10 agosto de 2018.
- CASTRO, Domingos Poubel de. *Auditória e controle interno a administração pública: evolução do controle interno no Brasil: código de Contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003: guia para a atuação das auditorias e organização dos controles internos nos Estados, municípios e ONGS*. São Paulo: Atlas, 2008.

- DA ROS, Luciano. Accountability Legal e Corrupção. *Revista da CGU*, vol. 11, n. 20, 2019.
- DOWNS, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper, 1957.
- ELSTER, Jon. The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory. Jon Elster and Aanund Hylland (Eds), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge University Press, 1986.
- EV, L.; BURNI, A. Entre a especificidade e a teorização: a metodologia do estudo de caso. *Teoria & Sociedade*, 22 (2), pp. 75 – 103, 2014.
- GARCIA, Leice. *Análise do controle interno do Poder Executivo Federal brasileiro sob a perspectiva de Pierre Bourdieu: história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes*. Tese de doutorado (Administração). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.
- GERRING, John. What is a case study and what it is good for?. *American Political Science Review*, 98 (2), pp. 341 – 354, 2004.
- GERRING, John. *Case study research*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- KIWIET, Roderick; MCCUBBINS, Mathew. *The Logic of Delegation*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- KNIHT, Jack. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- LEVY, Jack, S. Case Studies: Types, Designs and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25 (1), pp. 1 – 18, 2008.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. *Explaining institutional change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 1, pp. 95 – 121, 2009.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, 44, pp. 27 – 54, 1998.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Post-Data*, Buenos Aires, pp. 1 – 15, 2001.
- OLIVIERI, Cecília. *A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Annablume, 2010.
- OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- POWER, Timothy; TAYLOR, Matthew (Eds.). *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, Kellogg Institute Series, 2011.
- STREECK, Wolfgang; KATHEEN, Thelen. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen (Eds), *Beyond Continuity: Institutional change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, pp. 1–39, 2005.
- TAYLOR, Matthew M.; PRAÇA, Sérgio. Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985–2010. *Latin American Politics and Society*, 56 (2), pp. 27 – 48, 2014.

TAYLOR, Matthew M.; BURANELLI, Vinácius C. Ending up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. *Latin American Politics and Society*, 49 (1), pp. 59-87, 2007.

THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2, pp. 369 – 404, 1999.

VOIGT, Stefan. How (Not) to measure institutions. *Journal of Institutional Economics*, 9 (1), pp. 1 – 26, 2013.

Beatriz Silva da Costa

Universidade Federal da Minas Gerais, Brasil

beatrizcorreacamargo@gmail.com

iD <https://orcid.org/0000-0002-6345-4646>

Bacharela em Ciências Sociais e Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. É integrante do Centro de Estudos Legislativos e do PEX - Executives, Presidents and Cabinet Politics, ambos da Universidade Federal de Minas Gerais. Aceita para cursar doutorado em Política em 2021 na University of Virgínia, EUA.

Análise da eficiência do modelo de contratação de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração mensuradas por resultados: estudo de caso de dois hospitais públicos do estado de Minas Gerais¹

Analysis of efficiency of the indirect service execution hiring model based on performance and remuneration measured by results: case study of two public hospitals from Minas Gerais state

Análisis de la eficiencia del modelo de contratación para la ejecución indirecta de servicios a partir de la prestación y retribución medida por resultados: estudio de caso de dos hospitales públicos en el estado de Minas Gerais

Igor Kaiser Garcia Gomes², Sérgio Ricardo Gaspar³, Antônio Artur de Souza⁴

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.185>

Resumo: este trabalho analisa o modelo de contratação de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração mensuradas por resultados. Por meio de estudos de casos, apresenta uma discussão acerca das normas que regem esse modelo de contratação, bem como analisa a eficiência da sua aplicação na administração, segundo as três categorias principais definidas no processo de metassumarização realizado por Santos (2015): eficiência administrativa, eficiência econômica e eficiência jurídica. Inicialmente denominado Acordo de Nível de Serviço (ANS) e posteriormente renomeado como Instrumento de Medição de Resultado (IMR), pela Instrução Normativa 05/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão esse modelo de contratação passou a ser amplamente empregado na administração pública federal, sendo que não se observa seu emprego com a mesma intensidade na administração do Estado de Minas Gerais, não obstante seu potencial para gerar maior eficiência na gestão pública. Para o estudo, foram selecionados dois hospitais públicos e analisados os contratos de serviços terceirizados de dieta hospitalar, sendo que um adota o modelo de contratação em estudo, e o outro, não. Foi observado que, no hospital contratado segundo este modelo, todas as irregularidades contratuais constatadas tiveram impacto econômico - sancionatório e/ou remuneratório - na empresa, enquanto na contratação do tipo convencional apenas 17,5% dessas irregularidades tiveram impactos remuneratórios e/ou sancionatórios. Isto sugere que tal modelo de contratação é mais eficiente, do ponto de vista jurídico. Além disso, os dados indicaram que o modelo conduz a uma maior eficiência administrativa, economizando recursos e levando a resultados mais satisfatórios para a administração pública.

1 Artigo recebido em 30/07/2019 e aprovado em 24/03/2020

2 Pontifícia Universidade Católica de Minhas Gerais

3 Centro Universitário da FEI

4 Universidade Federal de Minas Gerais

Não foi possível afirmar se o modelo de contratação foi um fator que contribuiu com eficiência econômica de gestão, vez que o foco desse modelo é melhorar a qualidade das contratações.

Palavras-chave: Eficiência; modelos de contratação; administração hospitalar; remuneração por resultados.

Abstract: This paper analyzes the indirect service execution contracting model based on the performance and remuneration measured by results. Through case studies, it presents a discussion about the rules that govern this model, as well as analyzes the efficiency of its application in administration, according to the three main categories defined in the meta-summarization process proposed by Santos (2015): administrative efficiency , economic efficiency and legal efficiency. Initially denominated Acordo de Nível de Serviço (ANS) and later renamed Instrumento de Medição de Resultado (IMR), by Instrução Normativa 05/2017 of the Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, this hiring model was widely used in the federal public administration but not in the administration of the State of Minas Gerais, despite its potential to generate greater efficiency in public management. For the study contracts for outsourced hospital diet services for two hospital were analyzed; one adopted the hiring model under study, and the other, did not. It was observed that, in the hospital hired according to this model, all contractual irregularities resulted in sanctions to the company, while in the conventional type hiring only 17.5% of these irregularities had compensatory and / or sanctioning impacts. This suggests that such a hiring model is more legally efficient. In addition, the data indicated that the model leads to greater administrative efficiency, saving resources and obtaining more satisfactory results for the Public Administration. It was not possible to state whether the hiring model was a factor that contributed to economic management efficiency, since the focus of this model is to improve the quality of hiring.

Keywords: Efficiency; contracting models; hospital administration; remuneration for results.

Resumen: Este trabajo analiza el modelo de contratación de servicios indirectos en base a la prestación y retribución medida por resultados. A través de estudios de caso, presenta una discusión sobre las reglas que rigen este modelo de contratación, así como analiza la eficiencia de su aplicación en la administración, según las tres categorías principales definidas en el metaproceso realizado por Santos (2015): eficiencia administrativa, eficiencia económica y eficiencia legal. Inicialmente denominado Acuerdo de Nivel de Servicio (ANS) y posteriormente rebautizado como Instrumento de Medición de Resultados (IMR), por Instrucción Normativa 05/2017, del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión, este modelo de contratación comenzó a ser ampliamente utilizado en la administración pública federal, y su uso no se observa con la misma intensidad en la administración del Estado de Minas Gerais, a pesar de su potencial para generar mayor eficiencia en la gestión pública. Para el estudio se seleccionaron dos hospitalares públicos y se analizaron los contratos de servicios de alimentación hospitalaria subcontratados, uno adoptando el modelo de contratación en estudio y el otro no. Se observó que, en el hospital contratado según este modelo, todas las irregularidades contractuales encontradas tuvieron un impacto económico - sancionador y / o remuneración - en la empresa, mientras que, en la contratación del tipo convencional, solo el 17,5% de estas irregularidades tuvieron impactos compensatorios y / o sancionadores. Esto sugiere que dicho modelo de contratación es más eficiente, desde un punto de vista legal. Además, los datos indicaron que el modelo conduce a una mayor eficiencia administrativa, ahorra recursos y conduce a resultados más satisfactorios para la administración pública. No fue posible precisar si el modelo de contratación fue un factor que contribuyó a la eficiencia de la gestión económica, ya que el enfoque de este modelo es mejorar la calidad de la contratación.

Palabras clave: Eficiencia, modelos de contratación, administración hospitalaria, remuneración por resultados.

1. INTRODUÇÃO

A principal finalidade do Estado é a promoção do bem comum. Mesmo sem adentrar na discussão sobre a complexidade conceitual do modelo que o Estado brasileiro adota atualmente, é possível adotar como pressuposto que alcançar melhores resultados a um menor custo não é uma tarefa fácil, considerando que os recursos são escassos e que as demandas por serviços públicos são numerosas. No modelo de administração pública brasileiro, o processo licitatório é um dos principais instrumentos por meio do qual o Estado converte a arrecadação tributária em serviços públicos.

Muitas alterações promovidas nos procedimentos licitatórios nos últimos anos têm sido propostas na esteira do gerencialismo, que defende um Estado com menor rigidez burocrática e o emprego de ferramentas de gestão empresarial como forma de melhorar a eficácia, eficiência, efetividade e competitividade da gestão pública. O presente trabalho aborda uma dessas ferramentas de gestão, que é o modelo de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração mensuradas por resultados⁵, modelo de contratação que veio a ser chamado de Acordo de Nível de Serviço (ANS) pela Instrução Normativa 02/2008 (BRASIL, 2008) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e renomeado como Instrumento de Medição de Resultado (IMR), pela Instrução Normativa 05/2017 (BRASIL, 2017), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).

Apesar de esse modelo de contratação ser amplamente empregado na administração pública federal, o mesmo não se observa na Administração do Estado de Minas Gerais. Entre as principais razões para a baixa adesão dos órgãos públicos estaduais podem estar as dúvidas quanto à eficiência deste modelo de contratação e, ainda, a insegurança quanto aos aspectos de legalidade do seu emprego, diante da escassa regulamentação da matéria no âmbito estadual. É por este motivo que o presente trabalho busca responder às seguintes questões-problema: como se deu a introdução e evolução do modelo de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração mensuradas por resultados no âmbito da administração pública federal e do Estado de Minas Gerais? Esse modelo de contratação gera maior eficiência para a administração pública hospitalar?

Como forma de responder a essas perguntas-problema, estabeleceu-se como objetivo analisar o surgimento e a evolução do modelo de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração mensuradas por resultado, bem como sua eficiência quando aplicado aos contratos de dieta hospitalar em dois hospitais públicos do Estado de Minas Gerais. Fundamentando-se em dados jurídicos da utilização deste mesmo modelo de contratação na administração pública do Estado de Minas Gerais, bem como sua eficiência em contraposição ao modelo de contratação convencional, que não possui as cláusulas de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração mensuradas por resultado.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. O Gerencialismo e a Gestão de Nível de Serviço na administração pública no Brasil

Para Sacramento e Pinho (2015), a trajetória do gerencialismo pertence a um processo de crítica à burocracia originário nos anos 1940, situando-se no estudo da burocracia como fenômeno social. Contudo, o léxico do gerencialismo para a administração pública torna-se corrente a partir das décadas de 1970 e 1980, especialmente na Inglaterra e nos Estados Unidos, impulsionado por vitórias de conservadores como Margaret Thatcher e Ronald Reagan e a postura de defesa do neoliberalismo como ideologia. Segundo os autores, ampliou-se a receptividade ao diagnóstico neoliberal de que a crise econômica, social e administrativa, então em curso no mundo, exigiria uma reforma do Estado, em que o gerencialismo corroboraria, para o enfrentamento da ineficiência e da rigidez burocrática tidas como típicas do setor público.

No caso brasileiro, segundo Filgueiras (2018) houve ação modernizante ao longo do século XX, baseada em racionalização e transformação cultural, que ensejava um projeto de formação da ordem pública, em conformidade com o modo capitalista de produção e de desenvolvimento. Para Abrucio (2007; 1997), a proposição de uma reforma administrativa, conduzida pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) em 1995 (Bresser-Pereira, 2010), procurou redefinir os setores de atuação estatal, reforçando-se a ideia de democratização do Estado e da adoção de modelos de gestão privada no setor público, buscando até mesmo a substituição do conceito de cidadão pelo de indivíduo consumidor/cliente.

A difusão do paradigma gerencialista na administração pública brasileira implicou mudanças institucionais, culturais e de gestão, incluindo a adoção da terceirização⁶ no campo público e o modelo de contratação em estudo em nosso trabalho. Sendo que no Brasil, segundo Souza e Lemos (2016) aproveitou-se da expansão neoliberal da década de 1990, período em que se verificou crescente flexibilização das relações de trabalho no campo privado. Contudo, a terceirização há de ater-se ao princípio da legalidade, além de se atentar a outros princípios da administração pública, tais como da economicidade e da eficiência.

Os princípios que regulam a atuação da administração pública são consideravelmente distintos dos princípios que norteiam os cidadãos e as pessoas jurídicas de direito privado. Um dos exemplos mais evidentes dessa diferença de tratamento é o próprio princípio da legalidade: Miranda (2005) esclarece que enquanto o administrador privado, com fulcro no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal (CF), conduz seu empreendimento com dominus, agindo com os poderes inerentes à propriedade em toda a sua extensão, o administrador público só pode fazer aquilo que a lei autoriza, de forma prévia e expressa, conforme o princípio da legalidade administrativa, estatuído no art. 37 da CF. Daí decorre o axioma da indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos.

O princípio da legalidade para os atos administrativos, em última instância, pode ser entendido até mesmo como um desdobramento da própria soberania da vontade popular, ao restringir a ação dos agentes públicos aos ditames normativos promulgados pelos representantes eleitos pelos mesmos indivíduos a que seus serviços se destinam. Tal diferença de tratamento se dá justamente em decorrência de que todos os atos dos agentes públicos, diferentemente dos particulares, devem ser inteiramente voltados para promover o bem comum e os interesses da coletividade.

No contexto do Direito Administrativo, o processo licitatório é um dos principais instrumentos por meio do qual o Estado converte a arrecadação tributária em serviços públicos e outras benesses de interesse comum. Para tanto, deve-se respeitar os princípios gerais da administração pública estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal e complementada pelo art. 2º da Lei Federal 9.784/99, quais sejam: legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade, eficiência, motivação, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e interesse público. Há, ainda, outros princípios próprios do Processo Administrativo Licitatório a serem respeitados, previstos na Lei Federal 8.666/93, tais como os da vin-

culação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da probidade administrativa, da igualdade, da adjudicação compulsória e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

O princípio da seleção da proposta mais vantajosa se aproxima muito do próprio conceito de eficiência. Para Justen Filho (2008), a maior vantagem possível configura-se por relação custo-benefício, em que a Administração assume o dever de apresentar a prestação menos onerosa e o particular se obriga a realizar a melhor e mais completa prestação. Nesse contexto, contratar a baixo custo, num processo licitatório sem vícios e em um mercado onde haja vários fornecedores e prestadores de serviço concorrendo, é algo relativamente fácil. Para contratar a baixo custo, bastaria à administração estabelecer parâmetros de qualidade menos exigentes, por exemplo, que certamente conduziriam a uma contratação mais econômica.

Mais desafiador que contratar com menor custo, entretanto, é contratar uma melhor e mais completa prestação vantajosa como colocado por Alemão (2018). Os parâmetros da entrega de um produto ou serviço são estabelecidos ainda na fase interna do processo de licitação, por meio de edital, termo de referência e demais anexos. Pelos princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, uma vez estabelecidos no edital os critérios de escolha e as especificações do produto ou serviço, após a assinatura do contrato, as regras do jogo não podem mudar mais. Quando esses parâmetros não são bem definidos, a administração pode acabar recebendo um produto ou serviço com uma qualidade inferior ao que o administrador idealizara. Nesses casos, o interesse público é o principal prejudicado.

Foi na busca de mais eficiência na gestão contratual, em um ambiente de crescente cultura de gerencialismo na administração pública brasileira que surgiu o modelo de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração de serviços mensuradas por resultados, cuja eficiência procuraremos analisar no presente trabalho.

2.2. Eficiência

Santos (2015) realizou um estudo sobre modelos de avaliação do desempenho nas organizações de saúde de modo a comparar os resultados em seu trabalho realizado no sistema de saúde. Em seu estudo, o autor utilizou uma revisão sistemática da literatura mundial indexada em diversas bases de dados relativas ao tema, compatibilizando essa revisão com uma metassíntese

qualitativa do tipo metassumarização. Identificou que a “eficiência” é o conceito subsidiário que apoia a ideia de desempenho que apareceu com mais frequência. Para fins de estudo de sistemas de saúde, Santos (2015) apontou semelhanças de conteúdo que permitiram dividir o conceito de eficiência em três categorias principais: eficiência administrativa, eficiência econômica e eficiência jurídica. Na sequência, é feita uma breve discussão da definição trazida pelo autor para cada uma das categorias citadas, subsidiada pelos próprios autores utilizados por Santos (2015) em seu processo de metassumarização.

Nesse sentido, a eficiência administrativa é entendida como o melhor processo de trabalho, ou seja, o melhor meio para alcançar o objetivo pretendido, devendo esse meio ser imensoal e justo (SANTOS, 2015). Reafirmando e desenvolvendo um pouco mais esse raciocínio, Amaral (2006) procura diferenciar os conceitos de eficiência e eficácia no Direito Administrativo. O autor afirma haver uma considerável diferença entre os dois conceitos. Para chegar a essa conclusão, invoca as palavras de Chiavenato (1993), o qual defende que embora a eficiência e a eficácia caminhem de mãos dadas, a eficiência preocupa-se com os meios, ao passo que a eficácia se preocupa com os resultados. O autor ressalta a similaridade na distinção feita entre esses dois conceitos pela ciência da administração e a distinção feita pela doutrina civilista entre a obrigação de meio e a obrigação de resultado, associando a primeira à eficiência e a segunda à eficácia.

É pertinente destacar aqui, também o conceito de eficiência administrativa ligada à eficiência pública, definido pelo autor como aquela correspondente às atribuições que o agente público deve realizar com presteza, precisão, perfeição e rendimento funcional, atendendo a duas dimensões: uma dimensão de rationalidade e otimização do uso dos meios; e outra da satisfação quanto aos resultados da atividade administrativa. O autor conclui que a eficiência administrativa pública se trata de uma exigência jurídica, imposta à administração pública e àqueles que lhe façam as vezes, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhes forem confiadas por lei, ou por ato ou contrato de direito público.

Ao tratar da eficiência econômica, Santos (2015) afirma ter encontrado na literatura várias subcategorias, dentre as quais procurou-se ressaltar aquelas mais pertinentes ao nosso objeto de estudo. A primeira delas refere-se à eficiência alocativa, que trata da produção ao menor custo social de bens e serviços que mais valorizam a sociedade e a distribuição destes de forma socialmente ótima. Sancho e Daim (2012) ressaltam que

esse tipo de avaliação tem sua importância assentada no custo de oportunidade, conceituado como o valor da melhor alternativa, não concretizada, em razão da utilização dos escassos recursos na produção de um dado bem ou serviço.

Outras categorias de eficiência econômica citadas pelo autor seriam a eficiência de gestão, que para Santos (2015), traduz-se na consecução de um produto minimizando custos; a eficiência de produção, referente àquela em que a instituição produz serviços e bens e os coloca à disposição dos profissionais de saúde; e a eficiência técnica, que corresponderia a uma relação entre custos e resultados, ou entre insumos consumidos e resultados, que se traduziria numa combinação de insumos de maneira eficaz, para ter o maior volume possível, para um dado volume de insumos.

Sobre a eficiência jurídica, Santos (2015), por meio da metassumarização, teria identificado como uma das principais definições, o modo como se ponderam entre si bens jurídicos ou interesses juridicamente protegidos, buscando-se sempre, com a menor lesão possível a esses bens jurídicos, o objetivo definido. Numa definição mais sintética do autor, a eficiência jurídica seria medida pela análise do cumprimento das regras jurídicas.

Mâncica (2008), um dos autores que teve seu trabalho incluído no mencionado processo de metassumarização, faz uma reflexão sobre a relação entre a rationalidade econômica e a rationalidade jurídica, ao analisar a forma como o raciocínio econômico insere-se e colabora na análise e interpretação do direito. Embora corrobore a ideia de que a eficiência jurídica é medida pela análise do cumprimento das regras jurídicas, o autor pondera que num ambiente de demandas humanas infinitas e recursos escassos, a legalidade formal estrita⁷ não é mais suficiente para garantir, em grau máximo, os efeitos previstos pelo ordenamento jurídico. Para tanto, seria necessário incorporar à eficiência jurídica uma preocupação acerca do impacto econômico e social das decisões que somada aos princípios constitucionais, passa a possibilitar uma decisão que melhor atenda aos objetivos implícitos nesse mesmo ordenamento.

Em se tratando de princípios constitucionais da administração pública, o princípio da eficiência é o mais moderno deles, introduzido somente com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98. Para Meirelles e Burle Filho (2016) - autores não incluídos na metas-

⁷ Hans Kelsen, em seu livro “Teoria Pura do Direito”, procurou reduzir a expressão do Direito à norma jurídica, “purificando” e libertando a ciência jurídica de especulações filosóficas e sociológicas. Essa visão essencialmente positivista da ciência jurídica tem sido superada pelos operadores do direito, por não mais responder às demandas da sociedade por justiça.

sumarização de Santos (2015) - a função administrativa já não é regulada apenas pela legalidade. O aludido princípio exige que a atividade administrativa (causa) seja também exercida de forma a buscar produzir um resultado (efeito) razoável em face do atendimento do interesse público visado. Mais do que um princípio norteador da atividade administrativa, os autores afiançam a eficiência como um dever do administrador público, já consagrado entre nós em decorrência da reforma administrativa federal promovida pelo Decreto-Lei 200 (BRASIL, 1967), por influência do conceito do *dovere di buona amministrazione*, proveniente da doutrina italiana.

Com base nos conceitos basilares citados anteriormente, perfaz-se que, para analisar a eficiência jurídica do modelo de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração mensuradas por resultado, que, como vimos, trata-se de uma das três facetas do objetivo geral deste trabalho, faz-se necessário analisar a própria legalidade (fundamentação jurídica) da utilização desse modelo de contratação na administração pública do Estado de Minas Gerais, o que será também abordado neste trabalho.

3. METODOLOGIA

Trata-se de estudo exploratório e de natureza qualitativa. Segundo Creswell (2010) a pesquisa qualitativa se caracteriza por multiplicidade de fontes de dados, tais como entrevistas, observações e documentos, que possibilitam aos pesquisadores examinar dados, identificar sentido e, posteriormente, categorizar os dados.

Empregando-se o método multicaso (Yin, 2001) foram selecionados dois hospitais públicos estaduais mineiros: um que utiliza o modelo de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração de serviços mensuradas por resultados e um outro que não utiliza. Para estabelecer uma base comparativa, buscou-se selecionar 2 hospitais cuja média de pacientes-dia internados fossem quantitativamente o mais próximas possível, conforme indicado na Tabela 2.

Sob a abordagem qualitativa e de acordo com os objetivos, definiu-se entre os procedimentos metodológicos a análise documental, incluindo-se as notas fiscais de pagamento e/ou relatórios de liquidação de notas como fontes de dados primários; e planilhas, da mesma maneira que os relatórios de apuração dos indicadores de desempenho, como dados secundários, relativos aos serviços de alimentação hospitalar prestados entre 01/09/2015 e 31/08/2018 o que subsidiou a avaliação do desempenho da aplicação do modelo de contratação de execução indireta de serviços baseados na prestação

e remuneração mensuradas por resultados nas duas instituições públicas mineiras pesquisadas.

Tendo em vista os objetivos definidos e a estratégia de pesquisa escolhida, foram utilizadas as ferramentas a seguir.

3.1. Revisão da literatura técnica e científica

3.2. Análise documental, englobando:

3.2.1. Análise de documentos, tais como notas e pareceres jurídicos, jurisprudências de tribunais, normas constitucional, legais e infralegais;

3.2.2. Análise dos relatórios de faturamento dos hospitais 1 e 2 com identificação: (i) do custo por refeição servida no horário de almoço a pacientes sem restrição alimentar; (ii) do valor total gasto com alimentação hospitalar em cada um dos hospitais;

3.2.3. Análise dos autos dos processos administrativos punitivos (PAPs) dos hospitais 1 e 2 encerrados no intervalo da pesquisa, quanto à quantidade de páginas gastas para conclusão de cada processo; quanto ao tempo gasto, em dias, para conclusão de cada processo; quanto ao percentual de processo com aplicação de sanções; quanto a incidência de judicialização de demandas envolvendo os processos administrativos e outras questões relativas à execução contratual;

3.2.4 Análise dos seguintes documentos relativos à fiscalização do contrato: (i) histórico de notificações feitas pelos fiscais de contrato e quantas dessas notificações redundaram em alguma sanção; (ii) Relatórios de Desempenho do Fornecedor preenchidos pelo fiscal de contrato que possui o modelo de contratação em estudo - onde foram contabilizadas as irregularidades identificadas, notificadas e utilizadas para realizar descontos proporcionais nos pagamentos do fornecedor;

3.3. Roteiro de entrevistas com os fiscais responsáveis pelos contratos administrativos de dieta hospitalar - este procedimento, segundo Creswell (2010) é um meio direto de obtenção de informações das pessoas, e que juntamente com a observação geram um contexto fidedigno. Assim, o roteiro utilizado buscou propiciar aos fiscais de contrato uma oportunidade de expor suas percepções, opiniões, dificuldades e facilidades no trato com o modelo de contratação com que lidam rotineiramente. Também, apoiando-se em Gaskell (2008), buscou-se utilizar o roteiro de entrevista associado aos dados de planilhas e dos relatórios de apuração dos indicadores do modelo de contratação de execução indi-

reta de serviços baseado na prestação e remuneração mensuradas por resultados.

3.4. Análise de dados e discussão

Apoiando-se nas categorias de análise propostas por Santos (2015), no que se refere às eficiências administrativa, econômica e jurídica, analisaram-se os relatórios do faturamento das duas instituições hospitalares, de maneira a subsidiar a análise da eficiência econômica.

Sob a abordagem qualitativa definiu-se entre os procedimentos metodológicos a análise documental como fontes de dados primários, incluindo-se os PAPs dos dois hospitais encerrados no intervalo entre 01/09/2015 e 31/08/2018. Levou-se em consideração a quantidade de páginas gastas para o término dos processos e o tempo gasto, em dias, para conclusão destes.

Quanto à eficiência jurídica como proposta por Santos (2015), analisou-se a judicialização de demandas que envolviam os processos administrativos e as questões relativas à execução contratual nos documentos nas duas instituições hospitalares. Para o caso do hospital 2, em que a execução indireta de serviços era baseada na prestação e remuneração mensuradas por resultado, a análise baseou-se nos relatórios de desempenho do fornecedor (uma ferramenta típica específica desse modelo de contratação) e na contabilização das irregularidades identificadas pelo fiscal de contrato e registradas no próprio relatório. No hospital 1, em que a contratação era sem a execução indireta de serviços baseados na prestação e remuneração mensuradas por resultado, avaliou-se o histórico de notificações e quantas destas redundaram em sanção.

A revisão da literatura técnica e científica visou identificar os conceitos relacionados ao objeto de estudo. A análise de como se deu a introdução e evolução do modelo de contratação em estudo no âmbito da administração pública federal e do Estado de Minas Gerais e a fundamentação jurídica da utilização desse modelo de contratação, apoiou-se, além da revisão da literatura, na jurisprudência de tribunais, pareceres e notas jurídicas, e em normas constitucionais, legais e infralegais.

Apoiando-se em Gaskell (2008), o uso do roteiro de entrevista associado aos dados de planilhas e dos relatórios de apuração dos indicadores do modelo de contratação de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração mensuradas por resultados corroboraram para a produção de esquemas interpreta-

tivos e para inter-relacionar estes a outras observações, inclusive quantitativas, do estudo.

Ainda no que se refere à análise documental baseada nos PAP conclusos no período supramencionado, pela ótica da eficiência jurídica, possibilitou: a quantificação de irregularidades geradoras de impactos sancionatórios e/ou remuneratórios, a verificação de incidentes na execução contratual, o encaminhamento dado às notificações sobre as contratadas, a média de dias de apuração e quantidade páginas dos processos e o percentual desses processos que foram judicializados. Já sob a ótica da eficiência administrativa a análise dos processos administrativos subsidiou: a análise do faturamento referente aos custos de produção, de estocagem e de distribuição dos alimentos adquiridos pelas contratadas, o que permitiu a avaliar a influência do modelo de contratação de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração mensuradas por resultados e a análise da eficiência econômica dos contratos nas organizações hospitalares pesquisadas.

Tendo em vista que o objetivo desta pesquisa é avaliar o modelo de contratação de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração mensuradas por resultados em uma abordagem qualitativa, optou-se também pela aplicação de um roteiro de entrevistas com os fiscais responsáveis pelos contratos administrativos de dieta hospitalar, procedimento este que Creswell (2010) aponta como meio direto de obter informações das pessoas e que aliada à observação geram um contexto fidedigno. Assim, o roteiro de entrevistas propiciou aos fiscais de contrato uma oportunidade de expor suas percepções, opiniões, dificuldades e facilidades no trato com o modelo de contratação que lidam rotineiramente.

4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1. O modelo de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração mensuradas por resultados

Inicialmente, em nível federal, a Instrução Normativa 02/2008 (BRASIL, 2008), publicada pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), deu a esse modelo de contratação o nome de Acordo de Nível de Serviço (ANS). Pela definição da referida norma, o ANS seria “um ajuste escrito, anexo ao contrato, entre o provedor de serviços e o órgão contratante, que define, em bases comprehensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os

níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.”

O Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), antes mesmo da publicação da referida instrução normativa, já havia deliberado, por meio de vários acórdãos, ser favorável a esse modelo de contratação, embora as recomendações nesse sentido dos Acórdãos anteriores à regulamentação pelo MPOG ainda não trouxessem com clareza quais contornos o modelo deveria ter⁸. Instado a manifestar-se acerca da minuta da referida instrução, ainda em fase embrionária, o TCU posicionou-se, por meio do Acórdão 1480/2007 (BRASIL, 2007), ser contrário à utilização da nomenclatura “Acordo de Nível de Serviço”, vez que, conforme consta do relatório do acórdão, o modelo de contratação existente na administração pública é muito diferente da acepção mundialmente aceita para o *Service Level Agreement*, do qual deriva a nomenclatura ANS. O referido órgão colegiado cita a exigência de clareza prévia do objeto para fins de isonomia no processo licitatório como uma das peculiaridades dos contratos administrativos brasileiros que impossibilitaria a negociação desses acordos, tornando inadequada a utilização da referida nomenclatura adaptada, motivo pelo qual sugeriu a adoção da nomenclatura “Nível Mínimo de Serviço Exigido”.

Conforme já exposto, o MPOG seguiu a recomendação do TCU no sentido de regulamentar o modelo de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração mensuradas por resultados, mas, em princípio, acabou não seguindo a recomendação quanto à nomenclatura, mantendo-lhe a denominação de Acordo de Nível de Serviço. O art. 15, inciso XVII, da Instrução Normativa 02/2008 do MPOG (BRASIL, 2008) resumia em três, os principais requisitos que o ANS deveria conter:

- a) os procedimentos de fiscalização e de gestão da qualidade do serviço, especificando-se os indicadores e instrumentos de medição que serão adotados pelo órgão ou entidade contratante; b) os registros, controles e informações que deverão ser prestados pela contratada; c) e as respectivas adequações de pagamento pelo não atendimento das metas estabelecidas.

Posteriormente, o referido modelo de contratação recebeu nova regulamentação por meio Instrução Normativa 05/2017, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL, 2017). Através

⁸ Como exemplo, ver Acórdãos TCU nºs: 1663/2006, 2418/2006, 71/2007, e 1092/2007, disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 12/10/2019.

da referida Instrução Normativa, o modelo de contratação passou a ser chamado Instrumento de Medição de Resultado (IMR), cumprindo, por fim, a recomendação do TCU, emitida em 2007, de adotar uma nomenclatura distinta de Acordo de Nível de Serviço, mas ainda assim adotando uma nomenclatura diferente da então sugerida pelo TCU.

O Anexo I da Instrução Normativa 05/2017 (BRASIL, 2017) conceituou o IMR como um “mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.” Para Zilioti e Pironi (2018), pode-se dizer que o IMR tem duas importantes finalidades: (a) definir os padrões de qualidade exigíveis para um determinado serviço e (b) fixar parâmetros para que esses serviços sejam remunerados de acordo com a qualidade com que são prestados.

Desde o início da sua vigência, tanto o TCU⁹ quanto o Poder Judiciário¹⁰ vêm entendendo que as reduções de pagamento decorrentes do descumprimento dos ANS não devem ser interpretadas como penalidades, e sim como adequações na remuneração pelo não atendimento das metas estabelecidas, em complemento à mensuração dos serviços efetivamente prestados, razão pela qual seria dispensável a instauração de processo administrativo com ampla defesa e contraditório. Essa seria uma grande vantagem no sentido de imprimir maior eficiência na fiscalização contratual, vez que constatada qualquer irregularidade, poder-se-ia fazer apenas o ajuste de pagamento, ao invés de se instaurar longos, demorados e dispendiosos processos administrativos.

A Instrução Normativa 05/2017 - MPDG (BRASIL, 2017) tratou não apenas sobre o IMR, como também dispôs sobre as regras e diretrizes em geral do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da administração pú-

⁹ Nesse sentido, o item 9.4 do Acórdão do TCU 717/2010 recomenda ao Ministério do Trabalho e Emprego “que, em suas futuras licitações, em atenção ao art. 19, inciso XII, da IN/SLTI/MP nº 02/2008, observe que as reduções de pagamento decorrentes do descumprimento de Acordos de Nível de Serviço não devem ser interpretadas como penalidades, e sim como adequações pelo não atendimento das metas estabelecidas, em complemento à mensuração dos serviços efetivamente prestados;” (Tribunal de Contas da União - TCU. Acórdão 717/2010. Plenário. Relator Ministro Augusto Sherman. [Processo 009.511/2009-6](https://processo.717/2010/009.511/2009-6). Sessão 07/04/2010, Ata 11/2010. Brasília, 2010).

¹⁰ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. (6. Turma Cível). Apelação Civil: 20130110940900. Agravante: Banco do Brasil SA. Agravado: Grenit Servicos e Desenvolvimento de Softwares LTDA. Relator: CARLOS RODRIGUES. Brasília, 28 de janeiro de 2016. *Diário Oficial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios*, 23 dez. 2016, p. 339). Disponível em: <https://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/307982216/apelacao-civel-apc-20130110940900>. Acesso em: 12 abr. 2020.

blica federal direta, autárquica e fundacional. Embora o próprio órgão regulador afirme que o IMR e o ANS possuem a mesma natureza¹¹, a nova normativa, sob vários aspectos, pode ser considerada mais completa, detalhada e abrangente que sua predecessora, acerca dos temas que se propõe a regulamentar. Apenas a título de comparação, a Instrução Normativa 02/2008 - MPOG (BRASIL, 2008) e seus anexos, encontrada no site da Advocacia Geral da União¹², perfazia 56 artigos e ocupava 63 páginas. Já a versão da Instrução Normativa 05/17 - MPDG (BRASIL, 2017) e seus anexos, encontrada no Portal de Compras do Governo Federal¹³, perfazia 75 artigos e ocupava 138 páginas. Na nova normativa, o órgão regulador procurou aclarar e esmiuçar várias questões dúbias ou omissas que subsistiam até então.

No que tange ao modelo de contratação em comento, pode-se listar algumas das mais importantes inovações, como: a possibilidade de realizar o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços¹⁴; a possibilidade de aplicar outros mecanismos de avaliação concomitantemente na mesma contratação¹⁵; o dever de prever, em cada indicador, além do nível mínimo de desempenho esperado - abaixo do qual o pagamento começa a ser redimensionado - um outro patamar de desconformidade de serviços que, uma vez ultrapassado, ensejará penaliza-

dades à contratada e/ou rescisão unilateral do contrato com a prestadora de serviço¹⁶.

Ainda sobre as inovações trazidas pela Instrução Normativa 05/2017 – MPDG (BRASIL, 2017), Zilioto e Pironti (2018) afirmam que a maior delas teria sido determinar à empresa que emita a Nota Fiscal da prestação de serviço no exato valor medido e dimensionado no IMR¹⁷. Para os autores, esse seria mais um indicador de que a referida instrução estaria dando maior importância ao monitoramento periódico em detrimento do sancionamento, de forma a atingir altos níveis de eficiência na execução contratual.

4.1.1. Análise da legalidade do emprego do modelo de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração mensuradas por resultados na administração do Estado de Minas Gerais

Para análise do cumprimento dos ditames contratuais, um outro viés importante é a análise da própria legalidade de suas cláusulas. Afinal, se estas cláusulas não passam por um crivo de legalidade, estão sujeitas a serem consideradas nulas. No Estado de Minas Gerais, as experiências com esse modelo de contratação fora da área de TI são mais recentes do que as registradas na administração pública federal. Rodrigues (2013) afirma que os primeiros registros desse tipo de que se tem notícia no estado remontam ao ano de 2011, após a Lei Delegada nº 179/2011 (MINAS GERAIS, 2011) ter criado a Intendência da Cidade Administrativa Presidente Tancredo de Almeida Neves, com a finalidade de administrar o complexo, coordenar e executar processos de aquisição de bens e serviços inerentes à sua operação. O autor complementa que o emprego dos ANS da Cidade Administrativa deu-se durante a imple-

11 Disponível em: <https://www.comprasmunicipais.gov.br/index.php/cartao-de-pagamento/68-perguntas-frequentes/742-nova-instrucao-normativa-de-servicos#P32>. Acesso em 09/12/2018.

12 Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/1418256>. Acesso em 09/12/2018.

13 Disponível em: <https://www.comprasmunicipais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNR/IN-n-05-de-26-de-maio-de-2017--Hiperlink.pdf>. Acesso em 09/12/2018.

14 Art. 40. O conjunto de atividades de que trata o artigo anterior compete ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, conforme o caso, de acordo com as seguintes disposições: [...] V - Fiscalização pelo PÚBLICO USUÁRIO: é o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto.

15 “1.1. A utilização do IMR não impede a aplicação concomitante de outros mecanismos para a avaliação da prestação dos serviços” (BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017. Anexo VIII-A).

16 “d.4. descrever detalhadamente, de acordo com o previsto na subalínea “d.3” acima, os indicadores mínimos de desempenho esperados, em relação à natureza do serviço, com a finalidade de adequar o pagamento à conformidade dos serviços prestados e dos resultados efetivamente obtidos, devendo conter, dentre outros requisitos: [...] d.4.4. previsão de nível de desconformidade dos serviços que, além do redimensionamento dos pagamentos, ensejará penalidades à contratada e/ou a rescisão unilateral do contrato;” (BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017. Anexo VIII-A.).

17 “Art. 50. Exceto nos casos previstos no art. 74 da Lei nº 8.666, de 1993, ao realizar o recebimento dos serviços, o órgão ou entidade deve observar o princípio da segregação das funções e orientar-se pelas seguintes diretrizes: [...] ii - o recebimento definitivo pelo gestor do contrato, ato que concretiza o ateste da execução dos serviços, obedecerá às seguintes diretrizes: [...] c) comunicar a empresa para que emita a Nota Fiscal ou Fatura com o valor exato dimensionado pela fiscalização com base no Instrumento de Medição de Resultado (IMR), observado o Anexo VIII-A ou instrumento substituto, se for o caso” (BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017).

mentação de uma metodologia de gestão de fornecedores na forma preconizada pela literatura de gestão de cadeia de suprimento, que se insere dentro da cultura maior de pesquisar as melhores práticas utilizadas pelo setor privado e adaptá-las ao setor público.

Apesar dessa experiência de pelo menos sete anos com esse modelo de contratação, observa-se ser escassa a sua regulamentação no Estado de Minas Gerais. No desenvolvimento da pesquisa foi solicitado à Coordenação de Licitações e Contratos, do Núcleo de Assessoramento Jurídico da Advocacia Geral do Estado, pareceres e notas jurídicas que evidenciassem a regulamentação utilizada e o posicionamento daquele órgão acerca desse modelo de contratação no âmbito do Estado¹⁸. A única norma estadual encontrada disciplinando a temática foi o Decreto Estadual 46.559/2014 (MINAS GERAIS, 2014), o qual, em seu Artigo 7º, trata de forma genérica sobre a possibilidade de utilização dos resultados aferidos conforme definições do inciso I, para aceitação e eventual ajuste no pagamento, conforme se vê a seguir:

Art. 7º A mensuração do serviço prestado deverá ser feita por meio de parâmetros objetivos de aferição de resultados, devendo seus critérios e a sua metodologia de avaliação estarem previstos no edital e no respectivo contrato, contemplando, em especial, os seguintes elementos:

I - a fixação de procedimentos e critérios para mensuração e avaliação dos serviços prestados,

18 Foram recebidas e analisadas NOTA JURÍDICA N.º 137/2016, relativa ao PROCESSO DE COMPRA Nº: 1501560 000028/2016; a NOTA JURÍDICA Nº. 341/2016, relativa ao PROCESSO DE COMPRA Nº: 1501560 0045/2016; o PARECER JURÍDICO Nº. 885 /2015, relativo ao PROCESSO DE COMPRA Nº: 1501560 095/2015; o PARECER JURÍDICO Nº. 1165/2015, relativo ao PROCESSO DE COMPRA Nº: 1501560 136/2015; e o PARECER JURÍDICO Nº. 1189/2015, relativo ao PROCESSO DE COMPRA Nº: 1501560 143/2015.

abrangendo métricas, indicadores, valores aceitáveis ou níveis de serviço, dentre outros;

II - a possibilidade de utilização dos resultados aferidos conforme definições do inciso I, para aceitação e eventual ajuste no pagamento;

III - a definição dos procedimentos de acompanhamento e fiscalização a serem realizados concomitantemente à execução para evitar distorções na aplicação dos critérios.

Parágrafo único. A mensuração dos serviços prestados deverá ser formalizada em instrumento escrito de controle e os resultados encaixinhados para ciência da contratada.

O que se percebeu pela análise das notas e pareceres jurídicos foi a existência de uma escassa regulamentação estadual que gerou a necessidade da adoção, de forma subsidiária, das normativas federais para orientar a construção dos contornos de contratação que melhor atendesse ao interesse público no Estado. Essa escassa regulamentação pode criar alguma insegurança jurídica vez que as normativas federais não vinculam os órgãos estaduais e a ausência de parâmetros uniformes a serem adotados em todo o Estado pode redundar em variações imperfeitas e juridicamente inefficientes desse modelo de contratação.

4.2. Análise da eficiência administrativa dos modelos de contratação

O resultado dos levantamentos realizados em uma extensa documentação produzida no âmbito da atividade de fiscalização contratual, em cada um dos hospitais analisados, para o período de referência da pesquisa, é compilado na Tabela 1.

TABELA 1 – PARÂMETROS DE EFICIÊNCIA NA APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES CONTRATUAIS, NO PERÍODO DE SETEMBRO/2015 A AGOSTO/2018

PARÂMETROS DE EFICIÊNCIA NA APURAÇÃO DAS IRREGULARIDADES CONTRATUAIS	HOSPITAL 1	HOSPITAL 2
Quantidade total de notificações de irregularidades contratuais	40	890
Quantidade média de notificações de irregularidades contratuais por mês	1,1	24,7
Quantidade total de processos administrativos punitivos concluídos no intervalo de pesquisa	5	0
Quantidade de irregularidades apuradas em processos administrativos	9	0
Quantidade média de páginas que compunham cada processo administrativo	302	0
Tempo médio de apuração das irregularidades (em dias) por meio de processo administrativo	664	0
Quantidade de processos administrativos que foram encerrados com sanção	4	0
Quantidade de irregularidades com impacto sancionatório e/ou pecuniário para a empresa notificada	7	890

Fonte: Elaborado pelos autores

Foi verificado que no Hospital 2, no período considerado, foram notificadas 890 irregularidades contratuais à empresa, ao passo que no Hospital 1 foram 40. Esses dados representam uma média mensal de 1,1 irregularidades por mês no Hospital 1 e 24,7 por mês no Hospital 2. Quando analisados sem a devida contextualização, estes dados poderiam conduzir a uma conclusão precipitada de que o contrato do Hospital 2 teria uma eficiência administrativa muito menor que o contrato do Hospital 1, vez que redundou em uma maior incidência de irregularidades notificadas. Entretanto, em entrevista, o fiscal do Hospital 1 relata que a qualidade dos serviços das 3 empresas que prestaram serviço no período considerado não era boa e que se sentiu desencorajado em realizar uma fiscalização contratual mais efetiva com a notificação de todas as irregularidades contratuais com as quais se deparou, em razão da metodologia de monitoramento, notificação e apuração das irregularidades ser, em suas palavras, “demasiadamente burocrática”, sendo este o motivo da pequena quantidade de notificações no âmbito do contrato em que atua como fiscal, bem como das reiteradas trocas de empresas contratadas.

Já o fiscal do contrato do Hospital 2, mesmo com um quantitativo de notificações de irregularidades mais de 22 vezes superior ao verificado no Hospital 1, avalia como de “excelência” o serviço prestado pela empresa contratada para fornecimento de dieta hospitalar e que “pode garantir que o que sai da cozinha está num padrão de qualidade higiênica-sanitária e nutricional excelente”. Relata ainda que se sente encorajado a realizar uma fiscalização contratual mais efetiva com a notificação de todas as irregularidades contratuais com as quais se depara em razão da metodologia de monitoramento, notificação e apuração das irregularidades ser, nas suas palavras, composto de “indicadores objetivos, simples, de fácil compreensão e fácil monitoramento,

o que colabora muito com o serviço de fiscalização contratual”.

Por outro lado, enquanto o Hospital 2 não instaurou nem concluiu PAP no intervalo dos 3 anos considerados na pesquisa, o Hospital 1 instaurou quatro e concluiu 5 Processos Administrativos dessa natureza no mesmo período, com uma média de 302 páginas e prazo de conclusão de 664 dias. Como mencionado, enquanto o fiscal do contrato do Hospital 1 reclama da burocratização dos procedimentos de apuração das irregularidades do seu modelo de contrato como fator desencorajador do processamento destas, o fiscal de contrato do Hospital 2 relata que não sentiu necessidade de instaurar processo apuratório, tendo em vista que considerou suficientes as medidas tomadas a título de ajuste de pagamento com relação às irregularidades constatadas.

Conforme já exposto, Santos (2015) concluiu que o conceito de eficiência administrativa estava mais frequentemente associado ao melhor processo de trabalho, ou ao melhor meio para se alcançar um resultado, sendo que a escolha do modelo de contratação mais eficiente se encaixa perfeitamente nesse conceito. O que observamos no relato da experiência dos dois fiscais de contrato e nos dados analisados da Tabela 1 é a confirmação por meio dos dados quantitativos e qualitativos de uma característica já enfatizada por Zilioti e Pironti (2018) de que o modelo de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração mensuradas por resultados é uma mudança de paradigma - de uma fiscalização repressiva para uma fiscalização de monitoramento e controle periódicos. Essa característica, pelo que se observou, conduz a uma maior eficiência administrativa na dimensão pública da atividade de fiscalização contratual, vez que consegue atender uma dimensão de racionalidade e otimização do uso dos meios e outra da satisfatoriade dos resultados da atividade administrativa pública.

4.3. Análise da eficiência econômica nos dois modelos de contratação

Para análise da eficiência econômica, o primeiro parâmetro analisado foi a eficiência de gestão, definida por Santos (2015) como aquela em que se entrega o produto (dieta hospitalar) ao menor custo possível. Alguns dados quantitativos obtidos por intermédio dos fiscais de contratos dos dois hospitais analisados e dados econômicos obtidos do setor de pagamentos dos hospitais foram compilados e são apresentados na forma da Tabela 2.

TABELA 2 – DADOS QUANTITATIVOS REFERENTES ÀS REFEIÇÕES SERVIDAS NOS HOSPITAIS 1 E 2, NO PERÍODO DE SETEMBRO/2015 A AGOSTO/2018

DADOS DOS HOSPITAIS	HOSPITAL 1	HOSPITAL 2
Quantidade média mensal de pacientes-dia internados	1898	2531
Quantidade de refeições por dia servidas a cada paciente internado	6	5
Custo médio, em reais, de cada refeição servida no almoço e jantar para pacientes sem restrições alimentares (agosto/2018)	21,06	13,81
Custo bruto médio mensal, em reais, com dietas	158.508,46	884.549,42

Fonte: Elaborado pelos autores

O Hospital 2 teve um quantitativo de pacientes-dia internados no período pesquisado de 2531, enquanto no Hospital 1, esse número foi 25% menor. Por outro lado, o valor bruto médio gasto mensalmente no Hospital 2 foi de R\$ 884.549,42, ao passo que no Hospital 1 esse valor foi 72% menor. Essa discrepância nos percentuais de paciente-dia e valor bruto médio gasto mensalmente se deve a uma série de fatores. O primeiro e mais relevante deles deve-se ao fato de que no Hospital 2, além dos pacientes e acompanhantes obrigatórios, os funcionários também fazem suas refeições custeadas pela administração, ao passo que no Hospital 1, somente a dieta dos pacientes internados e acompanhantes obrigatórios são custeadas pela administração, o que faz com que o número de refeições diárias servidas no Hospital 2 seja consideravelmente maior, aumentando proporcionalmente o montante bruto mensal com esse tipo de despesa.

Outro fator que contribui para essa diferença entre os custos brutos obtidos é que no Hospital 2, a dieta servida aos pacientes é dividida em seis porções diárias (desjejum, colação, almoço, lanche, jantar e ceia) enquanto no Hospital 1 a dieta é servida em cinco porções diárias mais espaçadas (desjejum, colação, almoço, lanche e jantar), o que contribuiu para aumentar os custos do Hospital 2. Ao analisar as especificações de cada uma das refeições constantes dos Termos de Referência dos respectivos editais de licitação, verificou-se que havia consideráveis distinções entre os dois editais que tornavam difícil comparar os custos individuais de cada refeição. As refeições servidas, nos horários de almoço e jantar, aos pacientes sem restrição alimentar, eram as que mais assemelhavam-se em peso, quantidade e demais características, razão pela qual decidiu-se comparar o custo individual destas de modo a subsidiar a análise das escalas de produção das instituições.

Assim, verificou-se que no Hospital 1 o custo unitário destas refeições em agosto de 2018 era de R\$ 21,06, no Hospital 2 esse valor foi 34% menor, situação essa que se alinha ao entendimento de Mas-Colell, Whiston e Green (1995) e Varian (1992) que relacionam a economia de escala a retornos crescentes de escala, isto é, o custo total aumentaria na igual proporção dos insumos, todavia o produto aumentaria de modo mais que proporcional gerando a queda do custo total médio.

Em razão de todas essas variáveis quantitativas diferentes nos dois contratos não é possível afirmar que o modelo de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração mensuradas por resultados tenha sido um fator que contribuiu para gerar maior ou menor eficiência econômica de gestão, analisada segundo a concepção sumarizada por Santos (2015). Acerca disso, o próprio órgão regulador deste modelo de contratação em nível federal deixa claro¹⁹ que um dos principais objetivos deste modelo de contratação é a busca da eficiência com o estabelecimento de procedimentos e condições que permitam e estimulem a melhoria constante da qualidade - independentemente da redução de custos - dos serviços prestados. Exigir padrões mais elevados de qualidade na prestação dos serviços contratados, não necessariamente conduz a contratações mais econômicas.

¹⁹ Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/cartao-de-pagamento/68-perguntas-frequentes/742-nova-instrucao-normativa-de-servicos#P32>. Acesso em: 01 nov. 2018.

4.4. Análise da eficiência jurídica dos dois modelos de contratação

Como vimos, Santos (2015) já havia definido, de forma bastante sintética, que a eficiência jurídica é medida pela análise do cumprimento das normas jurídicas. Conforme ensina Diniz (2016), o contrato, uma vez concluído livremente, incorpora-se ao ordenamento jurídico, constituindo uma verdadeira norma de direito. Portanto, pode-se concluir que a eficiência jurídica de um contrato, pode ser medida pelo nível de cumprimento de seus ditames.

O Fiscal do Contrato, nos termos do Art. 40 do Decreto Estadual 45.902/12 (MINAS GERAIS, 2012), é o responsável por produzir o parecer técnico fundamentado, ou documento equivalente, em caso de descumprimento total ou parcial do contrato. O documento deve ser direcionado ao Ordenador de Despesas que detém competência para instauração do PAP. Em razão disso, foi perguntado aos fiscais dos contratos quantos processos dessa natureza foram instaurados, quantos foram concluídos no período da pesquisa, qual o objeto e quais os resultados finais. Ambos os fiscais se

mostraram inteirados do trâmite dos processos nos respectivos hospitais. Optou-se por questionar acerca dos processos instaurados e/ou concluídos no período da pesquisa, pois deles seria possível extrair dados como quantidade de faltas apuradas, quantidade total de páginas e quantidade de dias até o trânsito em julgado do processo.

O fiscal do contrato do Hospital 1 relatou que foram concluídos cinco PAPs nos contratos de dieta hospitalar em que atuou como fiscal, para apurar 7 faltas (em um mesmo processo foram apuradas 3 faltas). Conforme se vê na Tabela 3, foram necessários uma média de 664 dias e 302 páginas até o trânsito em julgado das decisões administrativas. Um processo encerrou somente com advertência, dois encerraram com advertência e multa, um encerrou com multa e suspensão do direito de licitar e contratar com a administração pública por 6 meses e o mais antigo deles, que havia iniciado antes do período considerado, foi arquivado sem sancionamento da empresa, devido à prescrição, passados mais de 5 anos sem que a administração chegasse a um veredito final.

TABELA 3 – DADOS DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS PUNITIVOS DO HOSPITAL 1 INSTAURADOS EM DECORRÊNCIA DE INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS NO CONTRATO DE DIETA HOSPITALAR, DE SETEMBRO DE 2015 A AGOSTO DE 2018

NÚM	DATA DE INSTAURAÇÃO	DATA DE CONCLUSÃO	NÚM. DE PÁG.	NÚM. DE DIAS	SANÇÃO	JUDICIALIZAÇÃO
1	29/05/12	23/01/18	320	2066	Arquivamento (prescrição quinquenal)	Não
2	30/01/17	18/09/17	156	232	Advertência e multa	Sim
3	18/04/17	23/08/18	126	493	Advertência	Não
4	25/05/17	09/03/18	546	289	Multa e suspensão do direito de licitar e contratar com a administração pública por 6 meses.	Sim
5	22/12/17	20/08/18	360	242	Advertência e multa	Não

Fonte: Elaborado pelos autores

Já o fiscal do contrato do Hospital 2 relatou que tanto no período de 3 anos considerado na pesquisa, como também durante toda a vigência de mais de 4 anos do contrato atual, a administração não considerou necessária a instauração de nenhum PAP contra a empresa contratada. Todas as irregularidades encontradas nesse período foram solucionadas no âmbito das cláusulas de ajuste de pagamento pela qualidade dos serviços prestados.

Um outro dado relevante extraído da entrevista com os fiscais de contrato é que no Hospital 2, apesar das inúmeras ocorrências de irregularidades contratuais que redundaram em ajustes de pagamento pelo não

cumprimento integral das metas estabelecidas nos indicadores do contrato, mesmo a empresa não tendo tido a oportunidade de exercer a ampla defesa e o contraditório por meio de um processo administrativo, com relação às irregularidades de que foi notificada, não houve judicialização de demanda alguma nesse período, um forte indicativo da robustez jurídica desse modelo de contratação amplamente aceito na jurisprudência do TCU e do Poder Judiciário, como vimos no item 4.1 do presente trabalho. No Hospital 1, por outro lado, uma mesma empresa submeteu à reanálise do Poder Judiciário duas decisões administrativas, em que fora sancionada. Pelo que se constatou, os atos administrativos fundados no modelo de contrato do Hospital 1 foram

objeto de contestação judicial com maior frequência que os atos administrativos do Hospital 2. Segundo relato do fiscal de contrato do Hospital 1, até a data da entrevista, não havia ocorrido o trânsito em julgado dos processos judicializados.

Os dados e relatos anteriores, associados aos dados já analisados da Tabela 1, mostram o quanto os princípios jurídicos que norteiam o modelo de contratação adotado pelo Hospital 2 encorajam uma fiscalização contratual mais efetiva. Além disso observou-se que, mesmo no Hospital 2, a quantidade de irregularidades contratuais constatadas e notificadas à empresa sendo mais de 22 vezes superior às do Hospital 1, 100% delas tiveram impacto sancionatório e/ou na remuneração da empresa. No Hospital 1, por outro lado, embora a quantidade de irregularidades constatadas e notificadas tenha sido muito menor, ainda assim, apenas 17,5% dessas irregularidades tiveram impactos remuneratórios e/ou sancionatórios para as empresas contratadas. De tudo que se analisou, conclui-se que o modelo de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração mensuradas por resultados pode ser considerado mais eficiente juridicamente que o modelo adotado pelo Hospital 1.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Contratar a baixo custo, em um mercado que tenha vários fornecedores e prestadores de serviço correndo num processo licitatório de forma isonômica é algo relativamente fácil. Para contratar a baixo custo, bastaria à administração estabelecer parâmetros de qualidade menos exigentes, por exemplo, o que na maioria das vezes já seria suficiente para conduzir a uma contratação mais econômica. Mais desafiador que contratar com menor custo, entretanto, é contratar uma melhor e mais completa prestação. Foi na busca de eficiência nas contratações públicas, com o estabelecimento de procedimentos e condições que permitam e estimulem a melhoria constante da qualidade dos serviços prestados e de se exigir maior qualidade dos serviços prestados pelos contratados, que foi criado o modelo de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração mensuradas por resultados, baseado em contratações públicas de qualidade, um modelo de contratação, que, como vimos, foi desenvolvido dentro da cultura

do gerencialismo adaptando-se os princípios do *Level Service Agreement* às normas do direito administrativo brasileiro.

No presente estudo, fez-se uma análise da eficiência, segundo os conceitos e categorias metassumarizados por Santos (2015), chegando-se à conclusão, por meio de uma análise comparativa do contrato de dieta hospitalar do Hospital 1 com o do Hospital 2, de que o modelo de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração mensuradas por resultados é uma mudança de paradigma de uma fiscalização repressiva para uma fiscalização de monitoramento e controle periódicos. Essa característica, pelo que se observou, conduziu a uma maior eficiência administrativa na dimensão pública da atividade de fiscalização contratual, vez que conseguiu atender uma dimensão de racionalidade e otimização do uso dos meios e outra da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública.

Em razão de diversas variáveis quantitativas diferentes nos dois contratos não foi possível afirmar se o modelo de contratação foi um fator que influiu sobre a eficiência econômica de gestão. Conforme discutido, ficou claro que um dos principais objetivos deste modelo de contratação é a busca da eficiência com o estabelecimento de procedimentos e condições que permitam e estimulem a melhoria constante da qualidade dos serviços prestados e que exigir padrões mais elevados de qualidade na prestação dos serviços contratados, raramente conduz a contratações mais econômicas.

Conclui-se também que o modelo de contratação estudado contribuiu para uma maior eficiência jurídica, na medida em que suas cláusulas de ajuste de pagamento foram utilizadas como ferramentas que conduziram a um maior cumprimento das normas contratuais. Por outro lado, na análise das normas reguladoras desse modelo de contratação no Estado de Minas Gerais, constatou-se que ainda existe uma escassa regulamentação deste modelo de contratação no âmbito estadual, o que pode criar alguma insegurança jurídica, vez que as normativas federais não vinculam os órgãos estaduais e a ausência de parâmetros uniformes pela administração pode redundar em variações ineficientes juridicamente desse modelo de contratação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: *Cadernos Enap*, n.10, 1997.
- _____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista da Administração Pública*, v.41, n.esp., p. 67-86, 2007.
- ALEMÃO, Márcia Mascarenhas. A transposição da gestão de custos do setor privado para o público e o uso da informação de custos como ferramenta gerencial da transparência e combate à corrupção no setor saúde pública. *Revista da CGU*, Brasília, v.10, n.17, 2018, p.980-1004.
- AMARAL, A.C. O princípio da eficiência no direito administrativo. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, n.5, p.1-6, 2006.
- BRASIL. Decreto-Lei no. 200, de 25 de fevereiro de 1967. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 27 fev, 1967.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa nº 02 de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. *Diário Oficial da União*, 2 mai. 2008.
- _____. 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. *Diário Oficial da União*, 22 jun., 1993.
- _____. LEI N° 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *Diário Oficial da União*, 1999; 1 fev.
- _____. Tribunal de Contas da União - TCU. *Acórdão 1480/2007*. Plenário. Relator Ministro Augusto Sherman. Processo 006.030/2007-4. Sessão 01/08/2007, Ata 32/2007. Brasília, 2007.
- _____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Instrução Normativa nº 05 de 25 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*, 26 mai. 2017.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, n.1, p. 5-42. jan./abr. 1998.
- _____. Burocracia pública e reforma gerencial. *Revista do Serviço Público*. ed. esp., p. 29-47, 2007.
- _____. Democracia, estado social e reforma gerencial. *Revista de Administração de Empresas*. v.50, n.1, p.112-116, 2010.
- CARNEIRO, F. M. A. The outsourcing in Public Administration: advantages, disadvantages and threats to the legal regime of labor. Curitiba, *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, v.2, n.2, p.61-80, jul./dez. 2016.
- CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. *Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes*. Brasília: IPEA, 2013.
- CHIAVENATO, I. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 4^a ed., São Paulo: McGraw Hill, 1993.
- CRESWELL, J. W. *Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 3. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- DINIZ, M. H. *Curso de direito civil brasileiro*. volume 3: teoria das obrigações contratuais e extracontratuais. 32 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro v.52, n.1, p.71-88, jan.- fev. 2018.
- GASKELL, G. *Pesquisa Qualitativa com Texto: imagem e som: um manual prático*. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

- JUSTEN FILHO, M. *Comentários à lei de licitação e contratos administrativos*. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.
- MAS-COLELI, A. WHISTON, M., GREEN, J. *Microeconomic Theory*. Oxford University Press, 1995.
- MÂNICA, F. B. Racionalidade econômica e racionalidade jurídica na constituição de 1988. A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional, v. 32, p. 121-132, abr./jun. 2008. Disponível em: http://fernandomanica.com.br/site/wp-content/uploads/2015/10/racionalidade_economica_e_juridica.pdf. Acesso em 01 nov. 2018.
- MARCONI, M. A., LAKATOS, E. M. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5a. ed., São Paulo, Atlas, 2003.
- MEIRELLES, H. L; BURLE FILHO, J. E. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15/09/2015. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MINAS GERAIS. Lei Delegada nº 179, de 1º de janeiro de 2011. Dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado. *Minas Gerais: Diário do Executivo*. 2011.
- _____. Decreto Estadual Nº 45.902, de 27 de janeiro de 2012. Regulamenta a lei nº 13.994, de 18 de setembro de 2001, que institui o cadastro de fornecedores impedidos de licitar e contratar com a administração pública estadual – CAFIMP. *Minas Gerais: Diário do Executivo*. 2012.
- _____. Decreto Estadual Nº 46.559, de 16 de julho de 2014. Dispõe sobre a contratação de serviços pelos órgãos e entidades do Poder Executivo. *Minas Gerais: Diário do Executivo*. 2014.
- MIRANDA, H. S. *Curso de direito administrativo*. 3.ed. Brasília: Senado Federal, 2005.
- PEREIRA, Leone. *Direito do Trabalho*. 3ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 2013.
- RODRIGUES, G. L. et. al. Acordo de nível de serviço e eficiência na gestão contratual: O caso da Cidade Administrativa. In: CONSAD, Congresso de Gestão Pública, 6. *Anais*. Brasília: Consad, 2013.
- SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. Gerencialismo. In: *Dicionário de Políticas Públicas*. GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (orgs.) São Paulo: Editora UNESP, 2015.
- SANCHO, L. G.; DAIM, S. Avaliação em saúde e avaliação econômica em saúde: introdução ao debate sobre os seus pontos de interseção. *Ciência & Saúde Coletiva*. v.17, n.3, p. 765-774, 2012.
- SANTOS, L C. *Crítica a modelos de avaliação de desempenho de sistemas de saúde*. 2015. 133p. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- SOUZA, F. A. S. LEMOS, A. H. C. Terceirização e resistência no Brasil: o Projeto de Lei n. 4.330/04 e a ação dos atores coletivos. *Cad. EBAPPE.BR*, v.14, n.4, Rio de Janeiro, p. 1035-1053, out./dez. 2016.
- YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- VARIAN, H. *Microeconomic Analysis*, 3 ed. W. W. Norton & Company, 1992.
- ZILITO, M. M.; PIRONTI, R. O controle de qualidade nas contratações públicas: uma análise do Instrumento de Medição de Resultado (2018). *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*. Belo Horizonte, ano 16, n. 60, p. 199-211, jan./abr. 2018.

Antônio Artur de Souza

Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

artur@face.ufmg.br<https://orcid.org/0000-0002-4725-0758>

Pós-doutor em Finanças pela Universidade de Grenoble. Ph.D. em Management Science pela Universidade de Lancaster. Mestre em Engenharia de Produção pela UFSC. Professor Titular da UFMG.

Igor Kaiser Garcia Gomes

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil

<https://orcid.org/0000-0001-7187-1485>

Especialista em Direito Administrativo pela ISEIB. Especialista em Docência no Ensino Superior pelo PROMINAS.

Sérgio Ricardo Gaspar

Centro Universitário da FEI, Brasil

sergio.gaspar@usp.br<https://orcid.org/0000-0003-0262-8013>

Doutorando em Administração pela Centro Universitário da FEI. Mestre em Administração pela USCS. Pesquisador-associado do Observatório de Políticas Públicas, Empreendedorismo e Conjuntura da USCS.

Dossiê “Accountability e Controle em Contexto de Pandemia”

Restrições ao direito de acesso à informação em contextos emergenciais: análise dos efeitos da Covid-19 nos governos subnacionais

Restricciones del derecho de acceso a la información en contextos de emergencia: análisis de los efectos del Covid-19 en los gobiernos subnacionales

Restrictions on the right of access to information in emergency contexts: an analysis of the effects of Covid-19 on subnational governments

Lívia Neto Machado¹, Marília Sorrini Peres Ortiz², Thomaz Anderson Barbosa da Silva³ e Laila Bellix⁴

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.361>

Resumo: A situação de calamidade pública ocasionada pela pandemia de Covid-19 colocou o direito à informação sob novas tensões no Brasil. Frente à publicação da Medida Provisória nº 928/2020, que flexibilizou prazos e procedimentos para o atendimento de pedidos de informação, regulamentados na Lei de Acesso à Informação, e sua posterior suspensão pelo Supremo Tribunal Federal, o presente artigo buscou verificar se tais medidas tiveram impacto nos governos subnacionais. Para tanto, a pesquisa enviou pedidos de informação ao longo da semana imediatamente após a decisão do STF a todos os Estados, Capitais e Distrito Federal questionando se houve alteração de prazos e procedimentos referentes à LAI em função da pandemia. Como resultado da coleta de dados, tem-se que: 23% dos entes alteraram os prazos da LAI; 62% dos entes afirmaram não terem alterado; e 15% sequer responderam ou forneceram respostas evasivas. Com base nos referenciais bibliográficos e na análise de dados, o estudo busca contribuir com reflexões sobre a garantia do direito de acesso à informação no país, alertando sobre os possíveis impactos que situações de emergência podem representar aos direitos fundamentais.

Palavras-chave: LAI; Acesso à Informação; Transparéncia Passiva; Covid-19; Novo Coronavírus.

Resumen: La situación de calamidad pública provocada por la pandemia de Covid-19 ha puesto el derecho a la información bajo nuevas tensiones. En vista de la publicación de la Medida Provisional (MP) 928/2020, que flexibilizó los plazos y procedimientos para la tramitación de solicitudes de información, regulados en la Ley de Acceso a la Información, y su posterior suspensión por el Supremo Tribunal Federal (STF), este artículo buscó verificar si esas medidas tuvieron repercusiones en los gobiernos subnacionales. Con este fin, la investigación envió solicitudes de información a lo largo de la semana inmediatamente posterior a la decisión del STF a todos los estados, capitales y el Distrito Federal, cuestionando si hubo cambios en los plazos y procedimientos relacionados con el LAI debido a la pandemia. Se encontró que: el 23% cambió los plazos del LAI; el 62% dijo que no había cambiado; y el 15% ni siquiera respondió o dio respuestas evasivas. A partir de referencias bibliográficas y análisis de datos, el estudio

1 Universidade Federal do Rio de Janeiro

2 Fundação Getúlio Vargas

3 Fundação Getúlio Vargas

4 Universidade de São Paulo

pretende aportar reflexiones sobre la garantía del derecho de acceso a la información en el país, alertando sobre los posibles impactos que las situaciones de emergencia pueden representar para los derechos fundamentales.

Palabras-claves: LAI; Acceso a la Información; Transparencia Pasiva; Covid-19; Nuevo Coronavirus.

Abstract: The public calamity situation caused by the Covid-19 pandemic put the right to information under new tensions in Brazil. The publication of Provisory Act 928/2020 changed deadlines and procedures for attending to requests for information regulated by the Access to Information Law. Even if this Act was suspended by the Federal Supreme Court a few days later, this article tried to verify if such measures had an impact on subnational governments. Therefore, the survey sent requests for information throughout the week immediately after the Supreme Court decision to all states, capitals, and the Federal District, asking if there were changes in deadlines and procedures regarding the LAI due to the pandemic. As a result of data collection, 23% of the entities changed the LAI deadlines, while 62% of the entities alleged that they did not change them, and 15% did not even answer or provided evasive answers. Based on bibliographic references and data analysis, the study seeks to contribute with reflections on the guarantee of the right of access to information in Brazil, emphasizing the impacts that emergencies can represent to the fundamental rights.

Keywords: LAI; Access to Information; Passive Transparency; Covid-19; New Coronavirus

Introdução

No Brasil, desde a Constituição Federal de 1988 é garantido aos cidadãos e cidadãs o “direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral” (BRASIL, 1988). Contudo, somente em 2011 este direito foi devidamente regulamentado pela Lei Federal nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nas três esferas de poderes (BRASIL, 2011).

Institucionalmente, a LAI é colocada em prática por meio do desenvolvimento de políticas de transparência ativa e passiva, envolvendo tanto a necessidade de estruturação e disponibilização pública de bases de dados antes divulgadas apenas no âmbito interno, quanto a necessidade de se fornecer em um tempo específico as respostas às demandas de informações públicas pelos cidadãos e cidadãs. Como efeito positivo, a disponibilização de dados e informações públicas qualifica a gestão pública, no sentido de trazer a gestão da informação para a agenda das organizações públicas (MACHADO; STREIT, 2018) e, ainda, possibilita uma participação e um controle social mais qualificado, contribuindo para o estabelecimento de relações mais equilibradas entre o Estado e a sociedade.

Algo importante de ser observado é que a aprovação da lei não garantiu a imediata efetivação do direito de acesso às informações públicas. Conforme salienta Paes (2011), há desafios de diversas ordens, tais como a capacidade operacional da burocracia pública ou os permanentes conflitos entre as informações solicitadas

e as informações divulgadas. Na dimensão sociopolítica, o tensionamento é constante. Em janeiro de 2019, por exemplo, um decreto – revogado após derrota na Câmara dos Deputados – ampliava o rol de autoridades que poderiam classificar informações como ultrassecreta, sigilo máximo previsto na LAI, mostrando a fragilidade do direito de acesso à informação.

Se tais desafios e dificuldades existem nas burocracias mais desenvolvidas do Governo Federal, são certamente ainda maiores em estados e municípios, que tendem a ter resultados piores em pesquisas que avaliam a implementação da LAI em diferentes níveis federativos (MICHENER, CONTRERAS, NISKIER, 2018; NÓBREGA, 2017). Nesses contextos, Michener, Contreras e Niskier afirmam que a transparéncia passiva acaba sendo um teste mais exigente do compromisso governamental com o acesso à informação pública do que a transparéncia passiva:

Enquanto a informação que governos publicizam como transparéncia ativa e dados abertos pode ser escolhida a dedo, “higienizada”, ou extensamente mediada por gestores públicos (Michener e Bersch, 2013:239), transparéncia passiva obriga funcionários públicos a responder a demandas não antecipadas de informação de cidadãos em um determinado prazo. (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018, p. 611)

Situações contingenciais - como as que hoje o mundo enfrenta em razão da pandemia da Covid-19 - acabam ameaçando a normalidade da rotina burocrática e expondo as fragilidades organizacionais. O histórico de autoritarismo político na América Latina sugere que

o momento de crise atual representa risco de abuso de poder por parte dos presidentes. É o que os autores Gargarella e Roa Roa (2020) denominam “hiperpresidencialismo reforçado” cujo risco é que instrumentos normativos excepcionais – tais como os decretos presidenciais – sejam largamente utilizados, desconsiderando a participação dos parlamentares, ocasionando desequilíbrios democráticos. A ausência de previsões constitucionais claras para lidar com decisões governamentais em períodos de crise conferem um excesso de poder ao Executivo nessas situações, e podem, portanto, ampliar ainda mais a fragilidade de direitos fundamentais, como o acesso às informações.

Aproveitando a situação de calamidade pública provocada pela pandemia da Covid-19 e partindo do pressuposto de que a recente institucionalização do direito de acesso à informação ainda é um processo em constante e permanente disputa, este artigo pretende responder a seguinte pergunta: em que medida a situação contingencial vivida em decorrência dos efeitos do novo coronavírus trouxe alterações nos prazos e nos procedimentos legalmente instituídos pela Lei de Acesso à Informação em relação aos mecanismos de transparência passiva dos estados e municípios brasileiros? Secundariamente, dado o contexto que será posteriormente apresentado, também pretende investigar a capacidade do governo federal de influenciar os comportamentos dos governos subnacionais nesse âmbito.

Na pesquisa desenvolvida, percebeu-se que, apesar da institucionalização da Lei de Acesso à Informação ser um fato importante na consolidação da democracia brasileira, situações como as desencadeadas pela pandemia evidenciam fragilidades institucionais e tensões a direitos previamente garantidos. Nesse sentido, há que aproveitar o momento vivido para problematizar as falhas registradas no atendimento aos pedidos de acesso à informação para reforçar as legislações e as estruturas garantidoras do direito de acesso às informações públicas a qualquer momento, inclusive em situações contingenciais.

1. O direito de acesso à informação no federalismo brasileiro

No Brasil, o direito à informação já estava previsto na Constituição Federal de 1988, mas só foi devidamente regulamentado vinte e três anos depois, com a aprovação da Lei de Acesso à Informação. Perfazendo oito anos desde a promulgação da LAI, a institucionalização do direito de acesso à informação no Brasil é um

processo em curso, sendo considerado um direito ainda em disputa. Conforme Cunha Filho,

Apesar do conteúdo normativo contido nas normas relacionadas à transparência [...], existem diversos conflitos e disputas em torno do conceito e da abrangência da publicidade como princípio constitucional. Na verdade, a Lei não pode ser vista como o ponto de encerramento das disputas em torno do acesso à informação, e jamais pode ser considerada um fim em si mesma. (CUNHA FILHO, 2018, p. 903)

Vista internacionalmente como uma lei com um padrão bastante avançado em relação ao direito de acesso à informação, alcançando a pontuação máxima nesse quesito no *Global Right to Information Rating*,⁵ pesquisas que analisam o cumprimento dos procedimentos de transparência passiva pelos governos brasileiros costumam apontar diferentes resultados e alta heterogeneidade, com variações no atendimento causadas tanto em relação às temáticas requeridas (SASSO *et al.*, 2016), quanto em relação à esfera de poder ou ao tipo de ente federativo pesquisado (DREHMER e RAUPP, 2018; MICHENER, MONCAU e VELASCO, 2015), indicando a falta de uniformidade na implantação da LAI no Brasil, com a União, em geral, tendo resultados melhores do que Estados e Municípios (MICHENER, CONTRERAS e NISKIER, 2018; NÓBREGA, 2017).

A institucionalização da LAI na Administração Pública brasileira, portanto, dada as características do federalismo brasileiro, não acontece da mesma maneira e com a mesma velocidade na União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios e nem mesmo nos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Isso acontece porque, mesmo tendo efeito sobre todas as esferas de poder e todos os entes federativos brasileiros, os dispositivos da lei oferecem orientações específicas apenas ao Poder Executivo do Governo Federal, fazendo-se necessário regulamentações próprias dos procedimentos e regras para a implementação da lei nos governos subnacionais e nas demais esferas de poder.

Ocorre que, desde a aprovação da lei, a Contadoria-Geral da União assume um importante papel de fomento, indução e disseminação da lei federal nos governos subnacionais, por meio de algumas práticas tais como a cessão do código fonte do Sistema Eletrônico de Acesso à Informação (e-SIC), a condução do Programa Brasil Transparente, no qual o órgão oferece consultoria técnica para elaboração das normativas jurídicas dos governos locais, a capacitação dos servidores

⁵ Disponível em <<https://www.rti-rating.org/>>. Acesso em 30-11-2020.

ou, ainda, a realização de uma avaliação do nível de transparência ativa e passiva dos municípios brasileiros a partir da Escala Brasil Transparente.

Entre as medidas que garantem ao governo federal uma performance satisfatória em relação à institucionalização da Lei de Acesso à Informação, podemos citar o papel central assumido pela Controladoria-Geral da União na governança da política pública de acesso à informação, desde o desenvolvimento do Portal de Transparência, em 2004 (BARROS, 2015; MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2016).

Entre as possíveis explicações para resultados diferentes nos governos subnacionais incluem-se a baixa capacidade estatal para implementação das políticas públicas por alguns desses entes federativos, especialmente os municípios de menor porte (GRIN e ABRUCIO, 2018) e à diversidade de arenas (formais e informais) atuantes nos fluxos de decisão e de produção normativa dos diferentes níveis de governo (BICHIR, 2018). Assim, é possível notar que por mais que haja uma pressão externa para a adoção da política de acesso à informação por meio de uma lei federal, “elementos internos oferecem incentivos ou constrangimentos para sua efetivação” (BATISTA, 2017, p. 25).

Nota-se, portanto, que o Governo Federal, de modo geral, e a CGU, particularmente, têm uma capacidade limitada de indução de comportamentos relativos à política pública de acesso à informação nos entes subnacionais. A ausência de uma estratégia federativa para aplicação e fiscalização da LAI contribui para grandes disparidades na operacionalização da lei e, consequentemente, na garantia do direito de acesso à informação.

Nesse sentido, para diminuir as heterogeneidades entre os diferentes níveis de governos e estimular o cumprimento das normativas legais da LAI, faz-se necessário estabelecer e reforçar continuamente os mecanismos de coordenação, de indução e de difusão da política de acesso à informação junto aos entes federativos brasileiro, ressaltando a importância de órgãos tais como a Controladoria-Geral da União, os Tribunais de Contas e o Ministério Público, vistos como forças associativas que, por meio da validação crítica e da interação de esforços, impactam diretamente na transparência pública e, também, no controle da gestão pública (SECCHIN, 2008).

2. Retrocessos no direito de acesso à informação em tempos de pandemia

Retrocessos no direito de acesso à informação pública podem ser sentidos por diferentes motivos e em diferentes contextos. Mesmo em países em que a cultura da transparéncia governamental já é mais consolidada, tal como nos Estados Unidos - em que a *Freedom of Information Act* (FOIA) remonta à década de 1970 -, algumas gestões da Administração Federal podem contribuir para o aumento da cultura de secretismo, disseminando-a, inclusive, para os governos estaduais, tal como foi o caso dos oitos anos de gestão de George W. Bush, conforme análise de Mendanha (2009).

Momentos de crises e situações emergenciais, tais como o gerado pela pandemia de Covid-19, colocam em prova a institucionalização das políticas públicas, seja por desestabilizarem a correlação de forças entre atores sociais, seja por testarem os sistemas e as burocracias estabelecidas para atendimento das demandas da população, seja por criarem a necessidade de remanejamento dos esforços organizacionais para melhor lidar com a situação. Mais especificamente em relação às políticas de transparéncia e acesso à informação, observatórios internacionais apontaram diferentes comportamentos nos países em relação às alterações ocorridas no direito de acesso à informação durante a pandemia no novo coronavírus.

Conforme a página ‘Covid-19 Tracker’⁶, enquanto alguns governos apenas fizeram alterações procedimentais simples para adaptarem-se ao trabalho remoto (Argentina e Suíça) ou consideraram que atrasos deveriam ser analisados caso a caso, diante de uma justificativa pertinente (Austrália e Nova Zelândia) ou julgados com maior flexibilidade se comparado com julgamentos em períodos normais (Canadá), outros países estenderam seus prazos de respostas (Colômbia, Estados Unidos da América e Reino Unido), suspenderam os prazos de atendimento (Espanha, México e Polônia) ou restringiram o direito de livre manifestação, alegando estado de emergência (Honduras, em um primeiro momento).

O governo brasileiro, por meio da Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020, suspendeu os prazos de resposta aos pedidos de acesso à informação nos órgãos e entidades da Administração Pública (BRASIL, 2020a). A medida, válida para órgãos e entidades que estivessem trabalhando sob regime de teletrabalho (caso a resposta demandasse acesso presencial às repartições) ou em setores prioritariamente envolvidos com as medidas de enfrentamento da situação de emergência, também determinava o não conhecimento

aos recursos interpostos contra negativa de resposta, firmando que os pedidos negados seriam reiterados dez dias após o encerramento do contexto de calamidade pública.

No dia 26 de março de 2020, contudo, uma medida cautelar do STF, julgando a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.351 – posteriormente referendada por unanimidade pelo Plenário em 30 de março de 2020 -, suspendeu a eficácia da MP. Nas palavras do relator, Alexandre de Moraes:

o artigo impugnado pretende TRANSFORMAR A EXCEÇÃO – sigilo de informações – EM REGRA, afastando a plena incidência dos princípios da publicidade e da transparência.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade. [...]

A participação política dos cidadãos em uma Democracia representativa somente se fortalece em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das diversas opiniões sobre as políticas públicas adotadas pelos governantes, como lembrado pelo JUSTICE HOLMES ao afirmar, com seu conhecido pragmatismo, a necessidade do exercício da política de desconfiança (politics of distrust) na formação do pensamento individual e na autodeterminação democrática, para o livre exercício dos direitos de sufrágio e oposição; além da necessária fiscalização dos órgãos governamentais, que somente se torna efetivamente possível com a garantia de publicidade e transparência. (BRASIL, 2020b, grifos do autor)

Diante desse cenário de possível retrocesso na LAI por meio de uma medida provisória, tornou-se necessário entender em que medida os governos subnacionais brasileiros foram afetados ou não pela tentativa da Presidência da República em retroceder com a legislação de acesso à informação.

A situação de emergência e a medida provisória por parte do poder executivo federal configurou pretexto para impulsionar restrições de acesso à informação nos entes federativos. Gargarella e Roa

Roa (2020) alertam para os perigos que as medidas de emergência deflagradas pela crise sanitária da Covid-19 podem representar para a erosão democrática em governos latino-americanos. Os autores argumentam que nos momentos cuja instabilidade institucional é profunda, é mais seguro adotar decisões que garantam a estabilidade e o controle. Contudo, evidenciam que os governos, ao contrário, têm adotado reiteradamente o reforço aos poderes presidenciais, como os estados de exceção, o veto às leis (objeções) ou a legislação pela via de decreto, levando a um uso abusivo desse tipo de mecanismo utilizados fora do marco constitucional.

3. Metodologia de Pesquisa

Com a finalidade de investigar se houve restrições ao direito de acesso à informação em nível subnacional no contexto de emergência provocado pela Covid-19 e aproveitando do momento em que a MP do Governo Federal foi suspensa por liminar do STF, foram enviadas solicitações de acesso à informação a todos os estados brasileiros e suas respectivas capitais, incluindo o Distrito Federal, entre os dias 26 de março a 02 de abril de 2020, com a seguinte pergunta:

Houve alguma mudança em relação aos prazos e procedimentos referentes à Lei de Acesso à Informação no município [ou estado, a depender de a quem a pergunta se dirigia] em decorrência da situação de crise da pandemia de Covid-19? Se sim, solicito o acesso às normas, aos documentos orientadores ou quaisquer outros materiais que dispõem sobre o tema.

As respostas foram analisadas e classificadas a partir do seu conteúdo e da tempestividade com que foram oferecidas. Quanto ao conteúdo, foram classificadas em duas categorias: **respostas satisfatórias**, quando o governo ofereceu uma resposta que atendia de forma clara as informações solicitadas no pedido de acesso à informação; **respostas evasivas**, quando o governo não respondeu, de modo claro e objetivo, ao solicitado no pedido de informação. Quanto à tempestividade, diante da baixa complexidade das informações solicitadas, as respostas foram classificadas em seis categorias, conforme o Quadro 1. No entanto, é preciso considerar que os pedidos classificados como acesso imediato, célere ou tempestivo foram todos respondidos dentro do prazo regular da LAI.

QUADRO 1 - CATEGORIAS DE RESPOSTAS, QUANTO À TEMPESTIVIDADE DE ACESSO À INFORMAÇÃO SOLICITADA

CATEGORIA	DESCRIÇÃO
Acesso imediato	Solicitação respondida até o dia subsequente da entrada do pedido, considerando a presteza com que o acesso à informação foi concedido
Acesso célere	Solicitação respondida entre 2 a 7 dias após a data de entrada do pedido, considerando o prazo de até uma semana para os devidos trâmites administrativos
Acesso tempestivo	Solicitação respondida entre 8 a 20 dias após a data de entrada do pedido, considerando o prazo regulamentar estabelecido pela LAI
Acesso moroso	Solicitação respondida entre 21 a 30 dias após a data de entrada do pedido, considerando o prazo de prorrogação estabelecido pela LAI
Acesso irregular	Solicitação respondida acima de 30 dias, fora do prazo legal determinado pela LAI
Ausência de acesso	Solicitação não respondida, descumprindo direito de acesso à informação

Fonte: elaboração própria

Adicionalmente, foi realizada uma pesquisa documental a partir da análise qualitativa das normativas estaduais e municipais que dispuseram sobre mudanças nos prazos e procedimentos da LAI, com a finalidade de compreender quais foram as mudanças implementadas em relação às diretrizes gerais e aos prazos.

Por fim, buscando também compreender o papel do Governo Federal em relação ao cumprimento das diretrizes e prazos estabelecidos pela LAI por estados e municípios no período da pandemia, foi enviada uma solicitação de acesso à informação para a CGU, em 08 de abril de 2020, com o seguinte conteúdo:

- a) Qual tem sido a orientação da CGU para os estados e municípios em relação ao cumprimento das diretrizes e prazos legais estabelecidos pela LAI, durante a pandemia de Covid-19?; b) Há alguma diretriz relacionada à priorização da concessão de informações relacionadas à Pandemia de Covid-19 no governo federal que se aplique aos estados e municípios?; e c) Como a CGU pretende fiscalizar o cumprimento da LAI - transparência ativa e passiva - em estados e municípios durante o contexto da Pandemia de Covid-19?

Todas as respostas recebidas dos cinquenta e quatro governos consultados (Governo Federal, Estados, Capitais e Distrito Federal) apresentam um retrato do período de análise (final de março a final de abril de 2020), sendo importante frisar que as respostas foram dadas em um momento no qual os órgãos sub-

nacionais já possuíam uma diretriz do Poder Judiciário em relação à impossibilidade de alteração nos procedimentos previstos pela LAI.

4. Discussão dos resultados

Os resultados foram sistematizados em três dimensões de análise: o conteúdo e a tempestividade das respondidas oferecidas pelos governos subnacionais; a verificação de alterações nas diretrizes e prazos em decorrência da Pandemia de Covid-19 a partir da pesquisa documental realizada; a análise da influência das decisões da esfera federal na aplicação do direito à informação em estados e municípios.

4.1 Conteúdo e tempestividade da resposta

Quanto ao conteúdo, do total de pedidos realizados, 45 respostas aos pedidos de acesso à informação (84,9%) foram classificadas como respostas satisfatórias e duas (3,8%) foram classificadas como respostas evasivas. Um total de seis solicitações (11,3%) não foram respondidas. Portanto, não foi possível identificar se houve ou não alterações na regulamentação da LAI durante o período da pandemia de Covid-19 em 15,1% dos governos pesquisados.

Quanto à tempestividade, a Tabela 2 apresenta os resultados conforme a esfera governamental, já a Tabela 3 apresenta os resultados especificando os governos classificados em cada uma das categorias.

TABELA 1 – TEMPESTIVIDADE DOS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO, POR ESFERA GOVERNAMENTAL

TEMPESTIVIDADE	GOVERNOS MUNICIPAIS		GOVERNOS ESTADUAIS		TOTAL	
	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
Acesso imediato	9 ¹	34,6	6	22,2	15	28,3
Acesso célere	5	19,2	12	44,5	17	32,1
Acesso tempestivo	4	15,4	3	11,1	7	13,2
Acesso moroso	4 ¹	15,4	3	11,1	7	13,2
Acesso irregular	-	-	1	3,7	1	1,9
Ausência de acesso	4	15,4	2	7,4	6	11,3

¹ Curitiba ofereceu a resposta em um dia, porém com conteúdo evasivo; Belém ofereceu a resposta em 27 dias, porém com conteúdo evasivo.

Fonte: elaboração própria

Seis dos oito pedidos de acesso à informação respondidos de forma evasiva ou não respondidos foram de governos municipais. Os únicos dois estados que não responderam as solicitações feitas foram Acre e Piauí. Das capitais, Belém e Curitiba responderam de forma evasiva, enquanto Florianópolis, Goiânia, Macapá e Natal não responderam os pedidos de acesso à informação.

QUADRO 2 - ACESSO À INFORMAÇÃO SOLICITADA, CONFORME A TEMPESTIVIDADE DA RESPOSTA

TEMPESTIVIDADE DA RESPOSTA	GOVERNOS MUNICIPAIS	GOVERNOS ESTADUAIS
Acesso imediato	Aracaju, Belo Horizonte, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba ¹ , João Pessoa, Manaus, Rio de Janeiro, Vitória	Amapá, Goiás, Paraná, Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo
Acesso célere	Boa Vista, Porto Alegre, Recife, Salvador, Teresina	Alagoas, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Rio Grande do Norte, Roraima, Sergipe
Acesso tempestivo	Fortaleza, Maceió, São Luís, São Paulo	Minas Gerais, Pernambuco, Tocantins
Acesso moroso	Belém ¹ , Palmas, Porto Velho, Rio Branco	Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Rondônia
Acesso irregular	-	Bahia
Ausência de acesso	Florianópolis, Goiânia, Macapá, Natal.	Acre, Piauí

¹ Resposta com conteúdo evasivo.

Fonte: elaboração própria

Uma informação que pode ser vista como positiva em relação ao comportamento dos órgãos pesquisados foi em relação à tempestividade das respostas. O Art. 11º da LAI determina que “O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o **acesso imediato à informação disponível**” (grifo nosso). Se considerarmos os pedidos respondidos em até sete dias, veremos que mais da metade dos órgãos consultados

(58,5%) conseguiram oferecer uma resposta satisfatória em um prazo relativamente curto.

Por outro lado, é importante salientar que 15,1% dos governos pesquisados utilizaram-se do artifício de prorrogação do prazo de vinte dias ou responderam fora do prazo (algo que, em nossa análise, não é justificável dentro do conteúdo solicitado) e 15,1% dos

órgãos ou responderam evasivamente ou simplesmente não responderam as solicitações, não cumprindo as determinações da LAI. Ou seja, na análise realizada, 30,2% dos órgãos pesquisados apresentaram um comportamento indevido em relação às solicitações de acesso à informação.

4.2 Alterações na LAI no Contexto de Pandemia

Na análise do conteúdo das respostas fornecidas pelos governos consultados, viu-se que, do total de quarenta e cinco respostas com conteúdo satisfatório, doze (26,7%) declararam alterações nos prazos da LAI em função da pandemia., sendo quatro estados (Ceará, Maranhão, Mato Grosso do Sul e Pará) e oito capitais

(Belo Horizonte, Campo Grande, Cuiabá, Fortaleza, João Pessoa, Palmas, Porto Alegre e Rio Branco).

Analisando os instrumentos normativos que fixaram as alterações nos doze órgãos que alegaram alterações nos procedimentos de respostas aos pedidos de acesso à informação, temos a seguinte distribuição: cinco (41,7%) se deram por meio de Decreto, duas (16,7%) foram instituídas por meio de Portaria Conjunta (em ambos os casos, entre a Controladoria e a Procuradoria) e uma (8,3%) por meio de Resolução. Outros quatro governos não citaram nenhum instrumento próprio, mas justificaram as alterações referenciando a Medida Provisória nº 928/2020 (mesmo já tendo seu efeito suspenso por meio da liminar de Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF, dada em 26 de março de 2020).

TABELA 2 - INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA ALTERAÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO DA LAI NO ÂMBITO SUBNACIONAL

INSTRUMENTO	FREQUÊNCIA	GOVERNOS ESTADUAIS/MUNICIPAIS
Resolução	01	Mato Grosso do Sul
Portaria conjunta	02	Ceará e Fortaleza
Decreto	05	Belo Horizonte ¹ , João Pessoa, Maranhão, Porto Alegre, Rio Branco
Nenhum ²	04	Campo Grande, Cuiabá, Palmas, Pará

1 Alteração ocorreu por meio de um decreto e, posteriormente, por meio de uma Portaria.

2 Referenciam a Medida Provisória nº 928/2020 do Governo Federal.

Fonte: elaboração própria

Todos os instrumentos citados não foram elaborados de forma específica para alterarem as regulamentações da LAI no âmbito estadual ou municipal. As alterações às regulamentações subnacionais foram feitas no bojo das normas gerais que estabeleceram o estado de emergência em função da pandemia provocada pelo Covid-19, de maneira ampla, sendo que muitos destes instrumentos flexibilizaram os prazos administrativos em geral, não apenas os prazos relativos ao atendimento das solicitações de acesso à informação.

Essa questão pode evidenciar baixo nível de transparência da decisão para a população. Agrava esse entendimento o fato de que dos doze governos que admitiram alterações nos prazos da LAI, apenas cinco (Ceará e Mato Grosso do Sul; Belo Horizonte, João Pessoa e Rio Branco) responderam que essa informação poderia ser encontrada em seus sites oficiais, contudo, indicando somente *links* gerais de consulta ao Diário Oficial dos governos, algo que dificulta a obtenção da informação na perspectiva do cidadão requerente do acesso a essa informação.

TABELA 3 - VIGÊNCIA DA ALTERAÇÃO DOS PRAZOS DA LAI NOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

VIGÊNCIA DA ALTERAÇÃO DOS PRAZOS	FREQUÊNCIA	GOVERNOS ESTADUAIS/MUNICIPAIS
Indeterminado	01	Belo Horizonte
Durante o período de crise ¹	07	Campo Grande, Ceará, Cuiabá, Fortaleza, João Pessoa, Palmas, Pará
Com prazo previamente determinado	04	Maranhão (15 dias), Mato Grosso do Sul (até 30/04/2020), Porto Alegre (30 dias), Rio Branco (15 dias)

1 Consideradas as seguintes respostas: durante o período de emergência em saúde; durante o estado de calamidade pública; durante o período de ponto facultativo.

Fonte: elaboração própria

Quando analisamos a vigência prevista para a alteração dos prazos da LAI percebemos que a maioria dos casos (66,7%) não estipulou um período específico, adotando uma vigência ampla ou indeterminada, como foi o caso de oito governos estaduais e municipais. Esse fato indica que a alteração dos prazos se deu não como uma estratégia contingencial de readaptação dos fluxos estabelecidos para as novas rotinas do trabalho remoto, algo que poderia ser visto com certa razoabilidade dado o contexto. Ao contrário, a não delimitação de um prazo claro para a regularização do cumprimento do direito de acesso à informação pode indicar uma ausência do compromisso governamental no atendimento aos requisitos da LAI e suas respectivas regulamentações, prejudicando direitos fundamentais em contextos nos quais a transparência pública torna-se ainda mais relevante.

Outro ponto relevante observado nas respostas dos entes foi a prioridade para pedidos relacionados à pandemia da Covid-19 frente às demais solicitações. Dentre os doze governos subnacionais que admitiram alterar os prazos da LAI, cinco deles (Ceará, Fortaleza, João Pessoa, Cuiabá e Palmas) incluíram nas suas respostas que as informações relacionadas à Covid-19 deveriam ser priorizadas. O restante subentende-se um tratamento indiferenciado, demonstrando uma ausência de preocupação desses governos em atender as solicitações relacionadas com a pandemia em prazos mais curtos, algo que, pode indicar uma desconsideração com os anseios da população por informações diretamente relacionadas com a Covid-19.

O município de Campo Grande e o estado do Pará mencionaram em suas respostas, de maneira evasiva, apenas a MP nº 928/2020 sem explicitar a prioridade às informações relacionadas ao novo Coronavírus. Mas, ainda que a priorização não tenha sido mencionada de maneira explícita, ressaltamos que a medida provisória estabeleceu prioridade aos pedidos de acesso relacionados às medidas de enfrentamento da pandemia de Covid-19.

Um contraexemplo importante de ser citado foi o Distrito Federal que, mesmo não alterando os prazos para atender as solicitações de acesso à informação, admitiu que as informações diretamente relacionadas com a pandemia passaram a ser priorizadas dentro do conjunto de pedidos recebidos. No entanto, essa informação não foi checada no escopo desta pesquisa.

4.3 Pacto Federativo e o Direito à Informação

O imbróglio envolvendo a alteração de prazo de resposta da LAI pela MP nº 928/2020 e posterior suspensão liminar do STF teve impacto relevante nas respostas dos entes subnacionais, como foi indicado na pesquisa. Do total de entes analisados, 14 fizeram referência às decisões em âmbito federal relacionadas aos prazos da LAI em contexto de pandemia, sendo que cinco entes (Curitiba, Campo Grande, Cuiabá, Pará e Palmas) remeteram à Medida Provisória e 09 entes (Alagoas, Salvador, Vitória, Município do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, Estado de São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Rondônia) já estavam cientes da liminar do STF, citando-a em suas respostas.

Para compreendermos a perspectiva do Governo Federal em relação ao impacto das diretrizes referentes à LAI no contexto de pandemia nos governos subnacionais, foi enviado um pedido de acesso à informação à CGU solicitando esclarecimentos sobre os impactos da liminar do STF nas orientações do órgão aos estados e municípios, sobre os procedimentos de avaliação de cumprimento da LAI nos estados e municípios durante o contexto da pandemia e sobre a priorização ou não da concessão de informações diretamente relacionadas com a pandemia do novo Coronavírus.

Em relação ao primeiro ponto (impactos da liminar do STF nas orientações do órgão aos estados e municípios), a CGU ressaltou que o “o art. 45 da LAI determina a obrigatoriedade da regulamentação local do direito à informação, especialmente no que se refere à criação de serviço de informações ao cidadão; realização de audiências ou consultas públicas e estabelecimento de instância recursal” (CGU, 2020). Mas reforçou que, a despeito disso, a Lei Federal nº 12.527/2011 é autoaplicável e de cumprimento obrigatório. Baseado nisso, respondeu que a “a medida liminar concedida pelo ministro Alexandre de Moraes, suspendendo a eficácia do artigo 6º-B da Lei 13.979/2020 impossibilita a todos os entes subordinados aos ditames da Lei 12.527/2011 a suspensão, interrupção ou prorrogação, ainda que por lei ou decreto locais, dos prazos definidos na própria LAI” (CGU, 2020). Ainda sobre essa questão, a resposta esclarecia que

nenhuma solicitação de acesso à informação será considerada suspensa. Isso significa que o tratamento das solicitações e os prazos de atendimento correrão exatamente conforme determina a Lei nº 12.527/2011 e Decreto nº

7.724/2012. Ressaltamos que, por se tratar de comando legal, não há qualquer espécie de flexibilização de prazo e/ou alteração da norma. E, dessa forma, qualquer pedido de acesso e/ou recurso a pedido, que não receber o devido tratamento, será considerado omissivo, para efeitos de monitoramento pelos órgãos competentes.

Em relação ao segundo ponto (avaliação do cumprimento da LAI nos estados e municípios), apesar de considerar o cumprimento obrigatório das diretrizes da LAI por estados e municípios, a CGU assumiu não ter competência para monitorar os entes subnacionais. Na resposta informou o que segue:

A respeito da supervisão do cumprimento da LAI em estados e municípios, importa ressaltar que a CGU tem competência para monitorar o seu cumprimento apenas na esfera do Poder Executivo Federal. Nos entes subnacionais são legitimados para fiscalizar a aderência à LAI o MPF, os MPEs e/ou as Câmaras Municipais.

Em relação ao último ponto (priorização de informações relacionadas ao contexto da pandemia), o órgão de controle interno do Governo Federal foi categórico ao afirmar que

A LAI não hierarquiza os pedidos de acesso à informação por nenhum critério e tampouco prioriza o atendimento de algumas solicitações em detrimento de outras. Ao contrário, em seu art. 11 está disposto que “o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível”. Assim, não há qualquer diretriz que estabeleça preferência ao tratamento das respostas relacionadas à Covid-19.

Convém rememorar que a prioridade para pedidos de informação relacionados à pandemia de Covid-19 integrava o art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020. Com a suspensão de todo o art. 6º-B, essa priorização também foi suspensa, corroborando a resposta da CGU quando diz que não há qualquer diretriz que estabeleça preferência ao tratamento das respostas relacionadas à Covid-19 ou a qualquer outro tema.

Considerações Finais

Mesmo após oito anos de regulamentação da LAI por meio do Decreto Federal nº 7.724/2012, pesquisas apontam para a fragilidade do direito de acesso em contexto subnacional e a ausência de uma coorde-

nação federativa para o cumprimento da lei, principalmente nos municípios brasileiros.

Considerando este cenário, elegemos como objetivo central de pesquisa investigar se o estado de emergência em saúde pública contribui para fragilizar ainda mais o direito à informação nos entes subnacionais. Em suma, a pesquisa constatou que a situação de pandemia, combinada ao imbróglio envolvendo a LAI em nível federal, impactou o direito de acesso a informações públicas em estados e capitais.

Considerando as possíveis deficiências do Estado para garantir o direito à informação, elegemos as seguintes dimensões para tecer breves considerações: o acesso aos e-SICs (Sistemas Eletrônicos dos Serviços de Informação aos Cidadãos); a gestão interna da informação em função do teletrabalho; a coordenação federativa da política de transparência e acesso à informação.

Em relação ao acesso aos sistemas eletrônicos, em um momento que boa parte do corpo funcional está em regime de teletrabalho, é fundamental que o sistema utilizado para pedidos de acesso à informação funcione remotamente e de maneira eficiente. Apesar de todos os estados e municípios pesquisados disponibilizarem em seus sites sistemas eletrônicos para solicitações de informação via LAI, muitos deles têm características que se transformam em barreiras para o acesso. As situações são variadas, havendo desde sistemas que estavam inacessíveis (caso de Natal), outros que não funcionam em todos navegadores ou apresentam dificuldade de login (caso de Porto Alegre), até aqueles em que foi possível registrar o pedido, mas necessárias várias tentativas para conseguir acompanhá-lo (Amapá, por exemplo).

No que tange à gestão da informação, para que direito de acesso à informação seja garantido no período de trabalho remoto, é fundamental que os sistemas de informação e de gestão de documentos sejam eletrônicos e acessíveis remotamente. Entes que desafiam o cumprimento do prazo estabelecido pela LAI alegam dificuldades em relação ao acesso de documentos físicos e outros sistemas que exigem a presença de servidores. Vê-se que apesar do sistema de solicitação de informações ser disponibilizado em plataformas digitais pela internet, ainda há diversas informações resguardadas em meios físicos e/ou de difícil acesso remoto, o que impede o atendimento eficiente e tempestivo. Neste sentido, o compartilhamento de sistemas eletrônicos entre os entes federados se faz imprescindível para a estruturação interna da informação de modo colaborativo e eficiente. Além da adoção de novos sistemas, a ade-

quada gestão da informação também é crucial para que ela seja disponibilizada para a população ativamente.

Em relação à coordenação federativa da política de transparéncia, o episódio da instituição da MP nº 928/2020 e a rápida suspensão de seus artigos pelo STF ilustrou o impacto de uma medida federal nos estados e municípios, visto que 14 entes subnacionais citaram as medidas adotadas em âmbito federal, seja a MP ou a liminar. Ao mesmo tempo, este caso demonstrou a ausência de uma estratégia federativa para aplicação e fiscalização da LAI e, consequentemente, para garantia do direito de acesso à informação. Apesar da CGU desempenhar esse papel no âmbito federal e órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, no âmbito local, é possível afirmar que

não há um órgão supervisor e coordenador da política federativa, isto é, um órgão que colete informações, conceda orientações sobre a implementação e avalie as práticas adotadas pelos governos subnacionais de modo integrado.

Por fim, a despeito de todos os avanços obtidos nos últimos oito anos, a pesquisa indicou o quanto o direito de acesso à informação pública ainda é frágil e permanentemente tensionado e o quanto é preciso que os atores envolvidos estejam vigilantes para que o contexto de uma pandemia não sirva para minar esta conquista democrática, mas sim para reforçá-la, radicalizando a necessidade de acesso à informação e de transparéncia para a superação de momentos de crise.

Referências Bibliográficas

ANGÉLICO, Fabiano. Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2012. 133 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9905>. Acesso em: 21 nov. 2020.

BARROS, Antonio José da Silva. A participação social, por meio da Lei de Acesso à Informação, como elemento de aperfeiçoamento da gestão pública. *Revista da CGU*, v. 7, n. 10, Brasília, jun./jul., 2015. p. 67-87. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/4. Acesso em: 21 nov. 2020.

BATISTA, Mariana. A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos. *Cadernos ENAP*, n. 53., Brasília: ENAP, 2017. (Cadernos, 53). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3125/1/Cadernos_53.pdf. Acesso em: 21 nov. 2020.

BICHIR, Renata Mirandola. Governança multinível. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Governança Pública*. Brasília: IPEA, dez. 2018. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 19, 2018. p. 49-56. (Boletim de Análise Político-Institucional, 19). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8891>. Acesso em: 21 nov. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 nov. 2020.

BRASIL. Decreto nº 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, 18 mai. 2012. (edição extra e retificado). Diário Oficial da União, Brasília, DF, Edição Extra, 16/05/2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 21 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 18 nov. 2011. (edição extra). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 21 nov. 2020. (Lei de Acesso à Informação). Diário Oficial da União, Brasília, DF, Edição Extra, 18/11/2011.

BRASIL. Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. Brasília: Presidência da República, 23 fev. 2020. (Edição Extra C). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv928.htm. Acesso em: 21 nov. 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Edição Extra C, 23/03/2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.351. Constitucional e Administrativo. Restrições genéricas e abusivas à garantia constitucional de acesso à informação. Ausência de razoabilidade. Violação aos princípios da publicidade e transparéncia. Suspensão do Art. 6º B Relator Ministro Alexandre de Moraes. da Lei 13.979/11, incluído pela MP 928/2020. Medida Cautelar referendada. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Alexandre de Moraes. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6351.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2020.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo. O que sabemos sobre transparéncia pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista da CGU*, v. ol 10, n. 16, Brasília, jan./jul., 2018. p. 878-907. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34493/11/V10_n16_Sabemos.pdf. Acesso em: 21 nov. 2020.

DREHMER, Amanda Finck; RAUPP, Fabiano Maury. Comparando transparéncia passiva na esfera estadual: Executivo, Legislativo e Judiciário. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, v. 13, n. 2, Rio de Janeiro, 2018. p. 28-46. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/scg/article/view/13673>. Acesso em: 21 nov. 2020.

GARGARELLA, Roberto; ROA ROA, Jorge. Diálogo democrático y emergencia en América Latina. (Research Paper nº 2020-21). Heidelberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law, 10 jun. 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3623812>. Acesso em: 21 nov. 2020.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 70, Caracas, feb., 2018. p. 83-126. Disponível em: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/070-febrero-2018/Grin-Abrucio.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2020.

MACEDO, Vanessa Rodrigues de. Os impactos da transparéncia no Brasil para a gestão pública, a prestação de contas e a participação social. *Revista da CGU*, vol. 11, n. 20, Brasília, ago./dez., 2019. p. 1293-1298. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/78. Acesso em: 21 nov. 2020.

MACHADO, Renato Plácido Mathias; STREIT, Rosalvo Ermes. Gestão da informação em bancos públicos federais: novos desafios diante da Lei de Acesso à Informação (LAI). *Informação & Informação*, v. 23, n. 1, Londrina, jan./abr., 2018. p. 204-224. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/26815/23240>. Acesso em: 21 nov. 2020.

MALIN, Ana Maria Barcellos. Reflexões sobre a adesão brasileira ao regime global de acesso à informação pública. In: Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 13., 2012, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/handle/123456789/1806>. Acesso em: 21 nov. 2020 1 fev. 2020.

MENDANHA, Gisele de Melo Maed. O direito de acesso à informação como fundamento da transparéncia. *Revista da CGU*, v. 4, n. 6, Brasília, set., 2009. p. 59-70. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/262. Acesso em: 21 nov. 2020.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparéncia? Avaliando os cinco anos da Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 4, Rio de Janeiro, jul./ago., 2018. p. 610-629. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rap/v52n4/pt_1982-3134-rap-52-04-610.pdf. Acesso em: 21 nov. 2020.

MICHENER, Gregory; MONCAU, Luiz Fernando Marrey.; VELASCO, Rafael. Avaliação de transparência do Estado Brasileiro e do Poder Judiciário. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio: EBAPE, 2016. 137 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17769>. Acesso em: 21 nov. 2020.

MICHENER, Gregory; MONCAU, Luiz Fernando Marrey; VELASCO, Rafael. Estado brasileiro e transparência: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio: EBAPE, 2015. 108 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17936>. Acesso em: 21 nov. 2020.

NÓBREGA, Camila. Os cinco anos da Lei de Acesso à Informação: uma análise de casos de transparência. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2017. 60 p. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/05/Os-5-anos-da-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Inform%C3%A7%C3%A3o-%E2%80%93-uma-an%C3%A1lise-de-casos-de-transpar%C3%A1ncia.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2020.

PAES, Eneida Bastos. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. *Revista do Serviço Público*, v. 62, n. 4, Brasília, out./dez., 2011. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/80>. Acesso em: 21 nov. 2020.

PEREIRA, Tayara Calina. A formação da agenda da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: o papel do executivo e o controle da burocracia pública. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. 111 f. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-09082016-131041/pt-br.php>. Acesso em: 21 nov. 2020.

SASSO, Maiara; PERES, Luciano Nurnberg; SOUZA, Ludmila de Melo; BRITO, Natália Dinoá Duarte Cardoso; VITTA, Henrique Luis Serigatto. Análise descritiva dos pedidos de acesso à informação ao governo federal por meio do Portal Acesso à Informação. Portal da Transparéncia do governo federal brasileiro. *Revista da CGU*, v. 8, n. 13, Brasília, jan./jul., 2017. p. 601-617. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/93. Acesso em: 21 nov. 2020.

SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. *Revista da CGU*, v. 3, n. 5, Brasília, dez., 2008. p. 28-45. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/256. Acesso em: 21 nov. 2020.

Lívia Neto Machado

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil

iD <http://orcid.org/0000-0002-7305-7820>

Mestra em Ciência da Informação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. É Chefe da Divisão de Comunicação Social do Inmetro.

Marília Sorrini Peres Ortiz

Fundação Getúlio Vargas (FGV), Brasil

iD <http://orcid.org/0000-0002-9851-0812>

Mestra em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas. É Subsecretária de Planejamento e Transparéncia da Prefeitura Municipal de Niterói

Thomaz Anderson Barbosa da Silva

Fundação Getúlio Vargas (FGV), Brasil

iD <http://orcid.org/0000-0001-6192-0503>

Doutor e Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas. Professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, na pós-graduação de Compliance, Ética e Governança Social, e na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, na pós-graduação de Gestão Pública. É Superintendente de Integridade e Controle Social na Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais.

Laila Bellix

Universidade de São Paulo (USP), Brasil

iD <http://orcid.org/0000-0003-2345-3558>

Mestra em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo. É cofundadora do Instituto de Governo Aberto.

Transparência governamental em capitais dos estados no Brasil nas contratações emergenciais para o combate da Covid-19¹

Governmental transparency in state capitals in Brazil in emergency contracts to combat Covid-19

Transparencia gubernamental en las capitales de estado en Brasil en contratos de emergencia para combatir Covid-19

José Antonio Gomes de Pinho², Ana Rita Silva Sacramento³, Fabiano Maury Raupp⁴, Marcelo Santos Amaral⁵

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.330>

Resumo: O artigo objetivou avaliar a construção da transparência das informações sobre contratações emergenciais para o combate da Covid-19 pelos municípios-capitais do Brasil e sua relação com o avanço da pandemia em seus contextos locais, tomando por base os três rankings elaborados e divulgados pela Transparência Internacional Brasil (TIB) e os dados das secretarias municipais de saúde. Fez-se um estudo de casos múltiplos, de cunho exploratório-descritivo e de caráter qualitativo-quantitativo. Os dados mostram que os indicadores de transparência nas contratações emergenciais apresentaram melhora significativa ao longo dos três levantamentos considerados; que o avanço no cumprimento de uma dimensão não tinha relação com as outras dimensões, exceto controle social e formato, e entre controle social e legislação; e que os esforços dos governos em implementar recursos para a promoção da transparência não foram motivados pelo avanço maior ou menor do contágio e das mortes por Covid-19.

Palavras-chave: transparência; capitais; contratações emergenciais; Covid-19.

Abstract: The main objective of this article was evaluate the build of transparency of information on emergency contracts aimed at combating Covid-19 in Brazilian capitals and its relationship with the advance of the pandemic in their local contexts, based on the three rankings elaborated and disclosed by Transparency International Brazil (TIB) and data from the municipal health secretariats. An exploratory-descriptive and qualitative-quantitative study was carried out on multiple cases. The data show that the transparency indicators in emergency contracts showed significant improvement over the three surveys considered; that the progress in fulfilling one dimension was unrelated to the other dimensions, except social control and format, and between social control and legislation; and that

1 Artigo recebido em 19/08/2020 e aprovado em 04/11/2020

2 FGV/EAESP

3 Universidade Federal da Bahia

4 Universidade do Estado de Santa Catarina

5 Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

the efforts of governments to implement resources to promote transparency were not motivated by the greater or lesser advance of contagion and deaths by Covid-19.

Keywords: transparency; capitals; emergency hiring; Covid-19.

Resumen: El artículo tuvo como objetivo evaluar la construcción de la transparencia de la información sobre contratos de emergencia para la lucha contra el Covid-19 por parte de las capitales de Brasil y su relación con el avance de la pandemia en sus contextos locales, con base en los tres rankings elaborados y divulgados por Transparencia Internacional Brasil (TIB) y datos de las secretarías municipales de salud. Se realizó un estudio exploratorio-descriptivo y cualitativo-cuantitativo sobre múltiples casos. Los datos muestran que los indicadores de transparencia en los contratos de emergencia mostraron una mejora significativa sobre las tres encuestas consideradas; que el avance en el cumplimiento de una dimensión no tenía relación con las otras dimensiones, excepto el control y formato social, y entre el control social y la legislación; y que los esfuerzos de los gobiernos por implementar recursos para promover la transparencia no fueron motivados por el mayor o menor avance de contagio y muertes por Covid-19.

Palavras clave: transparencia; capitales; contratação de emergencia; Covid-19.

Introdução

Há certo consenso na literatura especializada quanto à importância da transparéncia em sistemas políticos democráticos para reduzir as chances de práticas corruptas na administração dos recursos públicos. Trata-se, pois, de um princípio caro à democracia e que, segundo Filgueiras (2011), passou a integrar o léxico da teoria política contemporânea na esteira de outro princípio, o de *accountability*, visando atacar as contradições estruturais dos estados capitalistas democráticos, dentre as quais, a ocorrência de corrupção.

Cumpre lembrar que *accountability* carece de termo em português que o traduza de forma direta e integral, situação que levou Pinho e Sacramento a definirem como um processo que submete os ocupantes de cargos situados na estrutura de Estados democráticos a prestar contas dos seus atos para que a própria sociedade, por meio de suas instituições, possa aplicar-lhes as sanções ou recompensas cabíveis (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

No Brasil, em que pesem os avanços institucionais formalizados desde a Constituição Federal de 1988 e a inserção das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) com o objetivo de, dentre outros, viabilizar a aproximação entre governos e cidadãos, aumentar a transparéncia e, consequentemente, reduzir as chances de práticas corruptas, constata-se que ainda é bastante comum a eclosão de escândalos de corrupção em todos os poderes e níveis de governo. O vasto leque de modalidades como são operados os desvios de recursos públicos no país parece indicar que sequer aqueles destinados às políticas consideradas como geradoras de

bem-estar da sociedade – saúde, educação, segurança e habitação, dentre outras – estão imunes à corrupção.

Em face da ocorrência de irregularidades mesmo em um contexto de avanços institucionais para aumento da transparéncia e controle das ações de agentes públicos, com o advento da Covid-19 e, consequentemente, a possível redução ou mesmo supressão destes mecanismos, parece então razoável supor que os recursos emergenciais destinados ao combate dessa pandemia não estariam blindados contra a corrupção. Tal suposição parece se confirmar quando se tem notícia, por exemplo, das operações que foram deflagradas para investigar denúncias de mal-uso desses específicos recursos na compra de respiradores e em hospitais de campanha em vários estados do país (BRASIL, 2020a).

Gargarella e Roa (2020) advertem sobre as possíveis consequências da adoção de legislações de emergência. No caso brasileiro, um dos exemplos é a Lei 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que regulamentou as medidas da emergência de saúde pública para enfrentamento da Covid-19. De modo particular, o presente estudo destaca o § 2º do art. 4º do referido documento legal, que define para as contratações sua imediata disponibilização em sítio oficial (BRASIL, 2020b). Para Gargarella e Roa (2020, p. 6), existe sempre o risco de abuso de poderes conferidos por estas legislações, podendo aprofundar o “desequilíbrio pré-existente na equação democrática”.

Nesse ambiente que suscita tantas reflexões, onde os conceitos de transparéncia, *accountability* e corrupção se destacam, a questão que norteia essa investigação é: **Como as capitais dos estados no Brasil construíram a transparéncia das informações sobre contratações emergenciais para o combate da**

Covid-19 e qual a sua relação com o avanço da pandemia em seus contextos locais? Especificamente objetivou-se: a) conhecer a mensuração das dimensões que caracterizam a transparéncia dessas gestões pelo modelo de análise desenvolvido pela Transparéncia Internacional Brasil (TIB); b) verificar se houve evolução nessas dimensões ao longo do tempo e se há relação entre elas e; c) verificar se o avanço maior ou menor do contágio e das mortes por Covid-19 pode ser apontado como motivador para os governos para a promoção da transparéncia.

Esse esforço investigativo pode ser justificado de diversas maneiras, dentre as quais o fato de a Covid-19 ser uma novidade no cenário social, econômico e político, de amplitude mundial, o que, por si só, já demanda estudos das mais variadas áreas de conhecimento. No que se refere à escolha do ranking da transparéncia da TIB, essa não se deu apenas porque na ótica dos pesquisadores essa organização goza de prestígio perante grande parte da comunidade científica, mas também pelo fato de se concordar com a metodologia que foi utilizada para elaboração desse específico ranking. Quanto à dimensão espacial, os municípios-capitais foram escolhidos pelo fato de se constituírem em destinatários de recursos emergenciais de valores relevantes para o combate à pandemia e ainda porque na pesquisa exploratória realizada na base de dados Google Scholar não se localizou estudos elegendo esses mesmos entes como locus empírico de investigações de semelhante natureza.

O artigo também traz contribuições do ponto de vista teórico, visto a escassez de estudos nesta direção. Isto se deve, em parte, pelo fato de o momento de pandemia ser único na história recente, sem experiências e/ou estudos anteriores que pudessem contribuir com um referencial mais sólido. Assim, a discussão teórica descreve um contexto atual, e algumas inferências foram feitas no sentido de entender o porquê das respostas dos prefeitos ao desenvolvimento das dimensões da *accountability*.

O trabalho está dividido em cinco seções iniciando com esta introdução, seguida do referencial teórico que aborda os conceitos principais utilizados no estudo. Após, procedimentos metodológicos, os resultados e as conclusões são apresentados.

0 lugar da transparéncia na *accountability*

Para que se compreenda como a transparéncia integra a *accountability* considera-se útil que se compreenda como ela participa desse processo. O escopo do

trabalho é focado no conceito de transparéncia e os motivos pelos quais os gestores a promovem ou não.

Com base em Schedler (1999), tem-se que a informação, a justificação e a punição são os componentes básicos da *accountability*, os quais estão distribuídos em duas dimensões interdependentes: *answerability* (informação e justificação) e *enforcement* (punição). A transparéncia, portanto, ocupa a dimensão da *answerability*.

Para Matthew Taylor (2019), a *accountability* se compõe de: (1) transparéncia – a provisão de informações necessárias e suficientes sobre ações, procedimentos e decisões dos governos para sua avaliação e fiscalização por parte de agências públicas, organizações não-governamentais e cidadãos; (2) investigação (*oversight*) – a avaliação do governo não se limita ao acesso aos dados e informações fornecidos por ele, mas todas as ações do governo, seus processos e agentes devem estar sempre suscetíveis de verificação; e (3) sanção – que é a punição e correção dos desvios observados, com o propósito também desempenhar um papel social, ao demonstrar que a norma social funciona e assim inspirar confiança à sociedade (TAYLOR, 2019).

Nesse sentido, o alerta de Michener (2019) pontua que a transparéncia vem sendo considerada “[...] muito mais do que é [...]”, pois seus impactos, “[...] de natureza difusa, indireta, de longo prazo [...]” dependem do ecossistema no qual está inserida, portanto não depende apenas do governo, mas de como suas informações podem ser consumidas, e para isso importa muito a educação dos indivíduos e o papel desempenhado pela mídia que atuam nesse ecossistema (MICHENNER, 2019, p. 1300). De forma mais direta, pode-se dizer que expectativas tão amplas quanto ao alcance e resultados da transparéncia podem ser mitigadas quando essa for compreendida como um fenômeno complexo, influenciado pelo ambiente sociopolítico e econômico do país analisado.

Alguns enfoques da transparéncia

Observa-se na literatura a existência de estudos da transparéncia que, sob as mais diversas perspectivas, estabelecem tipologias de acordo com alguns aspectos particulares desse processo. Para Heald (2006), por exemplo, a transparéncia, ao interagir com o ambiente, e vice-versa, pode ser classificada como vertical ou horizontal e operando em quatro direções: duas em sentido vertical, para cima, quando um superior hierárquico pode observar seus subordinados, e para baixo, quando os governados podem observar a conduta de seus governantes; e duas em sentido horizontal, ex-

terna, quando o subordinado hierárquico pode observar o que está acontecendo fora da organização, e interna, quando os que estão fora da organização conseguem observar aquilo que ocorre em seu interior.

A transparéncia também surge como ativa ou passiva, de acordo com o agente que toma a sua iniciativa. A ativa diz respeito ao dever que têm os órgãos e entidades públicas de promoverem a divulgação de informações que são de interesse geral de forma objetiva, clara, periódica e sistematizada, e em local de fácil acesso, incluindo os sítios oficiais da internet. Nesse sentido, a iniciativa parte do próprio órgão público e independe de solicitação por quem quer que seja. Na tipologia passiva, entretanto, o fornecimento de informações somente ocorre mediante iniciativa do interessado, estando o Estado obrigado a conceder, tempestivamente, a todos os cidadãos que as requeiram, exceção feita aos que estiverem legalmente protegidos por sigilo (RAUPP, 2016).

Outras perspectivas da transparéncia também são encontradas em Zucollotto, Teixeira e Riccio (2015), das quais se destacou para o propósito desse estudo a de contratos e convênios, que consiste na divulgação dos contratos, convênios, termos de parceria e de cooperação estabelecidos por um governo, no intuito de permitir à sociedade conhecer as partes envolvidas nos contratos, as responsabilidades de cada uma das partes, as ferramentas de monitoramento, a forma de avaliação de desempenho, prazos e valores, penalidades etc. (ZUCOLLOTTO, TEIXEIRA E RICCIO, 2015).

Limites da transparéncia no Brasil

São vários os estudos que reconhecem a União como principal promotora da transparéncia governamental no Brasil (LIMA, 2019), principalmente a partir da instituição de diversos normativos com esse propósito foram desencadeados a partir da CF 88. A respeito da natureza desses normativos, Sacramento e Pinho (2016) pontuam que questões financeira e orçamentária foram dominantes até pelo menos 2011, quando matérias mais profundas da democracia também passaram a resultar em normativos, como por exemplo a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011a) e a Lei da Comissão da Verdade (2011b). Entretanto, ressalva-se que “não há uma relação automática ou necessária entre a aprovação e entrada em vigor de Leis de Acesso à Informação e a constituição de *accountability*” (CUNHA FILHO, 2018, p. 903). Pontua o autor a necessidade de “indagar qual é o tipo de transparéncia que ela pode

produzir e qual o tipo de *accountability* que dela se pode esperar (CUNHA FILHO, 2018, p. 903).

Observa-se ainda não ser incomum investigações sobre o tema da transparéncia no Brasil incluírem nos seus objetos de estudos as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), como os sites governamentais. Pinho (2008) investigou portais de governos estaduais para identificar possíveis aprofundamentos da democracia através de processos digitais, concluindo que o problema não se encontra exatamente na falta de tecnologia, mas na cultura e desenvolvimento político. A tecnologia nos portais não é mobilizada no sentido de aperfeiçoamento da democracia.

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

Os resultados dessas investigações apontam para a pertinência das considerações de Taylor (2019) e Michener (2019) a respeito da importância dos componentes do contexto sociopolítico para a qualidade da transparéncia.

Metodologia do estudo

A estratégia desta pesquisa é de estudo de casos múltiplos, a partir de evidências empíricas qualitativas da promoção da transparéncia pelas gestões públicas em seus processos de contratação emergencial e de indicadores do avanço da pandemia nas capitais e em seus Estados. No presente trabalho, a opção pelo estudo de casos múltiplos visa compreender as relações entre variáveis, dimensões ou conceitos “[...] da vida real que são complexos demais para as estratégias experimentais ou aquelas utilizadas em levantamentos” (YIN, 2015, p. 34). Estudos de casos múltiplos “[...] são generalizáveis a proposições teóricas, e não populações ou universos”, com o objetivo de “[...] expandir e generalizar teorias [...] e não enumerar frequências [...]” (Idem, p. 30). A lógica de análise dos estudos de casos múltiplos equivale à de experimentos múltiplos, cuja replicação busca prever resultados semelhantes (replicação literal) ou resultados distintos em condições distintas (replicação teórica), conquanto que a estrutura teórica preveja as condições

sob as quais se podem encontrar um ou outro resultado (Idem, p. 68-69).

As análises deste estudo partem das evidências de transparéncia nos dados e informações disponibilizados pelas gestões municipais das capitais estaduais brasileiras. Estes dados foram coletados e tabulados inicialmente pela Transparéncia Internacional Brasil (TIB). Esta organização também efetuou tais levantamentos com os estados da federação. Entretanto, o presente estudo dedicou-se apenas às capitais brasileiras, excetuando a capital da federação, Brasília. Essa escolha metodológica deveu-se por estarem estas capitais em menor evidência em relação a investigações por órgãos de fiscalização e imprensa, comparadas ao tamanho e importância dos estados e da união. O cumprimento dos requisitos da *accountability* seria, em tese, menor nestes entes públicos.

A partir dos resultados de tabulação por indicadores realizada pelo TIB e dos indicadores de evolução da Covid-19 disponibilizados pelas secretarias municipais de saúde, as análises compreenderam a mensuração das dimensões que caracterizam a transparéncia das capitais pelo modelo de análise construído pela própria TIB. Em seguida, verificou-se como os indicadores dessas dimensões foram sendo atendidos pelos gestores ao longo dos três levantamentos considerados e como esses resultados podem estar relacionados entre si. As análises sobre os indicadores e dimensões do conceito de transparéncia buscaram identificar relações entre si, ainda que o sentido desta relação (causa e efeito) não

tenha sido descrito. Finalmente, a mudança na promoção da transparéncia no decorrer da pandemia foi relacionada com a gravidade da crise sanitária nas diferentes cidades, para se saber se capitais que tiveram o contato mais antigo ou mais severo com o vírus promoveram mais rapidamente contratos emergenciais e, então, promoveram a transparéncia destes contratos.

Cumpre informar que o modelo de análise desenvolvido pela TIB (ver Quadro 1) foi escolhido porque a organização tem expertise comprovada no trato do tema e construiu um modelo de análise rico e complexo com trinta e quatro indicadores organizados em quatro dimensões relacionadas à transparéncia desenvolvida por entes públicos, dimensões essas aqui consideradas como essenciais para atender requisitos mínimos apontados na literatura pesquisada: (a) interação com o ambiente (HEALD, 2006) – os itens que integram o modelo TIB, no geral, podem ser considerados essenciais para verificação da transparéncia pelos agentes externos; (b) essa mesma lista de itens pode ser utilizada para analisar tanto a transparéncia ativa como a passiva (RAUPP, 2016), especialmente os contidos nas categorias das dimensões Informações Disponíveis e Formato; e (c) os itens relacionados nas dimensões Legislação e Controle Social, contempladas no modelo, são úteis para verificar a transparéncia quanto à perspectiva de contratos e convênios (ZUCOLLOTTO, TEIXEIRA e RICCIO, 2015). O Quadro 1 abaixo relaciona as dimensões e indicadores utilizados como fonte de dados secundários desta pesquisa.

QUADRO 1 – MODELO DE ANÁLISE

DIMENSÃO	CATEGORIA	ITEM
Informações disponíveis	Informações essenciais	Site específico para informações sobre contratações emergenciais
		Nome do/a contratado/a
		Número do CPF ou CNPJ
		Valor total e unitário dos contratos
		Prazo contratual
		Processo de contratação ou aquisição
	Informações desejáveis	Data de celebração do contrato
		Órgão contratante
		Quantidade
		Descrição do bem ou serviço
		Local da execução
		Publicação do edital e fases públicas das licitações na modalidade pregão no mesmo portal das contratações emergenciais
		Forma / modalidade da contratação

DIMENSÃO	CATEGORIA	ITEM
Formato	Dados abertos	Formato aberto dos dados
		Possibilidade de download das informações
		Mecanismos de busca
		Possibilidade de download da íntegra do contrato
		Dicionário de dados
Legislação	Legislação específica	Há legislação específica tratando de contratações emergenciais?
	Divulgação de legislação	A legislação aplicável às contratações emergenciais está disponível no mesmo portal?
	Controle	Há previsão legal de que as contratações sejam acompanhadas pelos órgãos de controle?
	Informações aos gestores	São fornecidas informações e orientações aos gestores responsáveis por contratações?
	Repositório de legislação	Há um repositório com a legislação dedicada ao enfrentamento da Covid-19?
Controle Social	Destaque para informações sobre as contratações emergenciais	Portal oficial do governo
		Portal de informação sobre a Covid-19 ou do órgão de saúde responsável
		Portal de transparência ou do órgão de controle
		Redes sociais do governo (perfis oficiais dos governos municipais/estaduais no Facebook e Twitter)
	Ouvidoria	Link para Ouvidoria no portal onde estão as contratações emergenciais
		Possibilidade de se realizar denúncia anônima
		Tag específica em assunto para 'Covid-19'
	Transparência Passiva	Link para o E-sic no portal onde estão as contratações emergenciais
		Possibilidade de se realizar pedido de acesso à informação de forma sigilosa
		Tag específica em assunto para 'Covid-19'
	Órgão coletivo	Acompanhamento por conselho, comissão ou outro órgão com participação de organizações da sociedade civil

Fonte: Adaptado de *Transparência Internacional Brasil* (2020a, p. 3-6)

Para pontuação dos indicadores em cada categoria de análise da transparência das gestões públicas, a TIB utilizou o seguinte critério:

- (a) quando o indicador foi encontrado na forma em que o modelo prevê, foi atribuído um ponto à dimensão de análise;
- (b) quando o indicador encontra-se parcialmente executado pela gestão pública, foi atribuído meio ponto; e
- (c) quando o indicador não estava sendo executado ou não foi encontrado, zero ponto.

Por exemplo: se foi encontrado no site do ente público link para download da íntegra de contrato em formato aberto, foi atribuído um ponto à dimensão Informações Disponíveis; se havia link para download, porém em formato proprietário (como o formato PDF), meio ponto; e se não havia como acessar a cópia dos contratos do ente público, zero ponto. Os outros indicadores seguiram este mesmo procedimento. Porém, diferente da metodologia utilizada pela TIB para pontuação e classificação da transparência das capitais nas contratações emergenciais, neste estudo, os indicadores

foram pontuados sem ponderações diferenciadas para as dimensões, já que o objetivo aqui é compreender a evolução destes indicadores e as relações entre estas dimensões e a evolução da pandemia. Cumpre destacar que o modelo de análise da TIB possui algumas limitações. Cita-se, por exemplo, o fato de analisar a disponibilização das informações, sem possibilitar inferir sobre a qualidade destas. Acredita-se que o modelo possa ser aperfeiçoado com a inserção de outras dimensões/indicadores.

Análise e discussão dos resultados

Os dados empíricos referem-se aos levantamentos efetuados pela TIB divulgados em 21/05, 29/06 e 31/07/20. Na Tabela 1, estão relacionados os dados das três avaliações da dimensão informações disponíveis sobre contratações emergenciais realizadas pelas gestões municipais. Os percentuais correspondem ao número de indicadores cumpridos por cada capital em relação ao total de itens avaliados para esta dimensão.

TABELA 1 – EVOLUÇÃO DA AVALIAÇÃO DA DIMENSÃO ‘INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS’ DA TRANSPARÊNCIA NAS CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS PELAS CAPITAIS, ENTRE MAIO E JULHO DE 2020

	MAIO/20	JUNHO/20	JULHO/20
João Pessoa	10 (76,9%)	13 (100,0%)	13 (100,0%)
Manaus	5 (38,5%)	13 (100,0%)	13 (100,0%)
Florianópolis	1 (07,7%)	13 (100,0%)	13 (100,0%)
São Paulo	6,5 (50,0%)	12,5 (96,2%)	13 (100,0%)
Belo Horizonte	6 (46,2%)	12,5 (96,2%)	13 (100,0%)
Vitória	6 (46,2%)	11,5 (88,5%)	13 (100,0%)
Macapá	3,5 (26,9%)	11,5 (88,5%)	13 (100,0%)
Rio Branco	9 (69,2%)	8,5 (65,4%)	13 (100,0%)
Goiânia	10 (76,9%)	7 (53,8%)	13 (100,0%)
Porto Alegre	5,5 (42,3%)	6,5 (50,0%)	13 (100,0%)
Curitiba	6,5 (50,0%)	11,5 (88,5%)	12 (92,3%)
Campo Grande	6 (46,2%)	11 (84,6%)	12 (92,3%)
Salvador	8 (61,5%)	9 (69,2%)	12 (92,3%)
Boa Vista	6 (46,2%)	5 (38,5%)	12 (92,3%)
Natal	3 (23,1%)	4,5 (34,6%)	12 (92,3%)
Recife	8 (61,5%)	11 (84,6%)	11 (84,6%)
Cuiabá	6 (46,2%)	10,5 (80,8%)	10 (76,9%)
Fortaleza	7 (53,8%)	8 (61,5%)	10 (76,9%)
Rio de Janeiro	7,5 (57,7%)	9 (69,2%)	9 (69,2%)
Teresina	4 (30,8%)	7,5 (57,7%)	8 (61,5%)
Palmas	6,5 (50,0%)	7 (53,8%)	8 (61,5%)
Belém	0 (00,0%)	5,5 (42,3%)	8 (61,5%)
Maceió	8 (61,5%)	5 (38,5%)	8 (61,5%)
São Luís	4,5 (34,6%)	4,5 (34,6%)	7 (53,8%)
Aracaju	4,5 (34,6%)	5,5 (42,3%)	6 (46,2%)
Porto Velho	3 (23,1%)	3,5 (26,9%)	6 (46,2%)
MÉDIA	5,8 (44,6%)	8,7 (66,9%)	10,8 (83,1%)

Fonte: Levantamentos divulgados pela Transparéncia Internacional Brasil em 21/05/2020, 29/06/2020 e 31/07/2020 (2020b).

Na evolução dos indicadores da primeira dimensão do modelo de análise, **informações disponíveis**, o cumprimento as informações essenciais aparecem com maior ocorrência quando comparadas às informações desejáveis. As primeiras dizem respeito às informações exigidas pela Lei nº 13.979 de 2020, art. 4, §2º (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2020a), tendo o indicador *nº e íntegra do processo* como o menos atendido pelas capitais. O número maior de ocorrência poderia ser explicado, possivelmente, por se tratar de exigências legais e por serem estas informações relativamente mais fáceis de publicar. Em se tratando de informações desejáveis, *local de execução, quantidade, e edital e fases de licitação* foram os indicadores com menor ocorrência.

Considerando o máximo de 13 pontos para esta dimensão, nenhum ente cumpriu todos os indicadores

na primeira avaliação realizada, ficando a média de atendimento de transparéncia abaixo da metade do total de pontos máximos possíveis. A evolução das gestões no sentido de atender a estes indicadores está demonstrada na Tabela 1, que mostra que os indicadores melhoraram para todas as capitais, sendo que dez delas atenderam completamente a estes requisitos na terceira avaliação realizada. A média do cumprimento destes indicadores para todas as capitais também descreve um movimento claro no sentido de ampliação da transparéncia dos contratos emergenciais a partir de maio.

Em tempo, deve-se mencionar que a construção da transparéncia não depende apenas da disponibilização de informações, mas também da qualidade destas, de forma que possa haver compreensão por parte da sociedade civil, além de possibilitar a geração de *accountability* na gestão pública (NASCIMENTO, 2020).

A Tabela 2 relaciona as três avaliações dos indicadores de **formato** para divulgação das informações pelos entes públicos dos contratos emergenciais.

TABELA 2 – EVOLUÇÃO DA AVALIAÇÃO DA DIMENSÃO ‘FORMATO’ DOS DADOS SOBRE CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS PELAS CAPITAIS, ENTRE MAIO E JULHO DE 2020

	MAIO/20	JUNHO/20	JULHO/20
João Pessoa	5 (100,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Vitória	4 (80,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Fortaleza	3,5 (70,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Campo Grande	3 (60,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Macapá	0,5 (10,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Manaus	0 (00,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Goiânia	5 (100,0%)	4 (80,0%)	5 (100,0%)
Belo Horizonte	2 (40,0%)	4 (80,0%)	5 (100,0%)
Rio Branco	2 (40,0%)	4 (80,0%)	5 (100,0%)
Salvador	2 (40,0%)	4 (80,0%)	5 (100,0%)
Natal	0 (00,0%)	4 (80,0%)	5 (100,0%)
São Paulo	2 (40,0%)	3 (60,0%)	5 (100,0%)
Teresina	2 (40,0%)	3 (60,0%)	5 (100,0%)
Recife	1 (20,0%)	3 (60,0%)	5 (100,0%)
Cuiabá	3 (60,0%)	2 (40,0%)	5 (100,0%)
Boa Vista	2 (40,0%)	2 (40,0%)	5 (100,0%)
Palmas	3 (60,0%)	4 (80,0%)	4 (80,0%)
Aracaju	2 (40,0%)	4 (80,0%)	4 (80,0%)
Rio de Janeiro	0 (00,0%)	4 (80,0%)	4 (80,0%)
Porto Velho	3 (60,0%)	3 (60,0%)	4 (80,0%)
Florianópolis	2 (40,0%)	3 (60,0%)	4 (80,0%)
Maceió	1 (20,0%)	3 (60,0%)	4 (80,0%)
Porto Alegre	3 (60,0%)	2 (40,0%)	4 (80,0%)
Belém	1,5 (30,0%)	3 (60,0%)	3 (60,0%)
Curitiba	1 (20,0%)	3 (60,0%)	3 (60,0%)
São Luís	0,5 (10,0%)	1 (20,0%)	1 (20,0%)
MÉDIA	2,1 (42,0%)	3,6 (72,0%)	4,4 (88,0%)

Fonte: Levantamentos divulgados pela Transparéncia Internacional Brasil em 21/05/2020, 29/06/2020 e 31/07/2020 (2020b).

Também para esta dimensão da transparéncia se observa que a primeira avaliação revela um quadro de não-atendimento dos requisitos de formato na divulgação das informações pelas gestões municipais das capitais. Novamente aqui se observa um evolução de todas as avaliações das capitais no sentido de passar a atender a estes requisitos. Tal constatação encontra respaldo nos resultados de Raupp e Pinho (2020), que analisaram a construção da transparéncia sobre a Covid-19 pelos estados brasileiros com foco nos dados sanitários e epidemiológicos. Para os autores, “[...] no geral foram percebidos avanços pelos estados brasileiros em termos de pontuação e nível, impactando naturalmente nas respectivas posições no ranking”. Ainda segundo os autores, isto “[...] mostra uma preocupação de alguns

governos em construir melhores condições de disponibilização de informações sobre o novo coronavírus” (RAUPP; PINHO, 2020, p. 3735).

Ainda na dimensão **formato**, o nível de atendimento dos indicadores de formato aberto pelas capitais foi semelhante à dimensão anterior, sendo *dicionário de dados* o indicador com menor ocorrência, provavelmente por ser um recurso de execução mais complexa e/ou que demanda maiores esforços técnicos e tecnológicos para seu cumprimento, já que se trata de um documento suplementar aos dados publicados pelos entes, compreendendo explicações dos conceitos relacionados na base de dados disponibilizados em formato aberto.

Segundo a TIB, formato aberto é aquele descrito no Decreto nº 8.777 de 2016, que prescreve que esses dados devem ser processáveis por máquinas, não-proprietários, completos e atuais (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2020c, p. 7).

Para a dimensão **legislação**, a Tabela 3 relaciona as três avaliações dos indicadores de atendimento dos requisitos legais para regulamentação e divulgação destas informações sobre os contratos emergenciais pelos entes públicos.

TABELA 3 – EVOLUÇÃO DA AVALIAÇÃO DA DIMENSÃO ‘LEGISLAÇÃO’ SOBRE CONTRATOS EMERGENCIAIS PELAS CAPITAIS, ENTRE MAIO E JULHO DE 2020

	MAIO/20	JUNHO/20	JULHO/20
João Pessoa	5 (100,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Fortaleza	5 (100,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Goiânia	5 (100,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Recife	5 (100,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Aracaju	4 (80,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Rio Branco	4 (80,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Natal	4 (80,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
São Paulo	4 (80,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Macapá	3 (60,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Rio de Janeiro	3 (60,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Manaus	2 (40,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Belo Horizonte	2,5 (50,0%)	4,5 (90,0%)	5 (100,0%)
Vitória	4 (80,0%)	4 (80,0%)	5 (100,0%)
Palmas	2 (40,0%)	4 (80,0%)	5 (100,0%)
Campo Grande	2 (40,0%)	3 (60,0%)	5 (100,0%)
Curitiba	1 (20,0%)	3 (60,0%)	5 (100,0%)
Boa Vista	0 (00,0%)	2 (40,0%)	5 (100,0%)
Belém	3 (60,0%)	4 (80,0%)	4 (80,0%)
Salvador	2 (40,0%)	4 (80,0%)	4 (80,0%)
Teresina	1 (20,0%)	4 (80,0%)	4 (80,0%)
Florianópolis	0 (00,0%)	3 (60,0%)	4 (80,0%)
Porto Velho	3 (60,0%)	2 (40,0%)	4 (80,0%)
Porto Alegre	2 (40,0%)	2 (40,0%)	4 (80,0%)
São Luís	5 (100,0%)	3 (60,0%)	3 (60,0%)
Maceió	2 (40,0%)	3 (60,0%)	3 (60,0%)
Cuiabá	2 (40,0%)	2 (40,0%)	2 (40,0%)
MÉDIA	2,8 (56,0%)	3,9 (78,0%)	4,5 (90,0%)

Fonte: Levantamentos divulgados pela Transparéncia Internacional Brasil em 21/05/2020, 29/06/2020 e 31/07/2020 (2020b).

Na terceira dimensão, **legislação**, encontrou-se o maior nível médio de atendimento pelos entes públicos em todas as três etapas de avaliação. Tecnicamente pressupõe-se a facilidade de atendimento do modelo de análise pelas capitais. Todavia, esta dimensão em particular ratifica a constatação feita na primeira análise de que indicadores relacionados à exigências legais tendem a ser mais disponibilizados e atendidos. In-

formações e orientações aos gestores responsáveis por contratações foi o indicador menos atendido nesta dimensão.

As avaliações da quarta e última dimensão, **controle social**, estão descritas na Tabela 4. Esta dimensão compreende os indicadores sobre ouvidoria, os destaques na divulgação das informações, a transparência passiva e a existência de órgão específico de fiscalização.

TABELA 4 – EVOLUÇÃO DA AVALIAÇÃO DA DIMENSÃO ‘CONTROLE SOCIAL’ SOBRE CONTRATOS EMERGENCIAIS PELAS CAPITAIS, ENTRE MAIO E JULHO DE 2020

	MAIO/20	JUNHO/20	JULHO/20
João Pessoa	10 (90,9%)	11 (100,0%)	11 (100,0%)
Macapá	4 (36,4%)	10 (90,9%)	11 (100,0%)
Vitória	4 (36,4%)	10 (90,9%)	11 (100,0%)
Goiânia	8 (72,7%)	10 (90,9%)	10 (90,9%)
Florianópolis	7 (63,6%)	10 (90,9%)	10 (90,9%)
Recife	7 (63,6%)	9 (81,8%)	10 (90,9%)
Campo Grande	1 (09,1%)	9 (81,8%)	10 (90,9%)
Rio Branco	8 (72,7%)	8 (72,7%)	10 (90,9%)
Belo Horizonte	4 (36,4%)	8 (72,7%)	10 (90,9%)
Porto Alegre	3 (27,3%)	6 (54,5%)	10 (90,9%)
Natal	2 (18,2%)	8 (72,7%)	9 (81,8%)
Boa Vista	2 (18,2%)	6 (54,5%)	9 (81,8%)
Rio de Janeiro	2 (18,2%)	6 (54,5%)	9 (81,8%)
Aracaju	8 (72,7%)	7 (63,6%)	8 (72,7%)
Porto Velho	3 (27,3%)	5 (45,5%)	8 (72,7%)
Manaus	3 (27,3%)	7 (63,6%)	7 (63,6%)
Palmas	3 (27,3%)	7 (63,6%)	7 (63,6%)
São Paulo	3 (27,3%)	7 (63,6%)	7 (63,6%)
Salvador	5 (45,5%)	6 (54,5%)	7 (63,6%)
Curitiba	2 (18,2%)	6 (54,5%)	7 (63,6%)
Cuiabá	2 (18,2%)	4 (36,4%)	7 (63,6%)
Fortaleza	3 (27,3%)	7 (63,6%)	6 (54,5%)
São Luís	2 (18,2%)	6 (54,5%)	6 (54,5%)
Belém	3 (27,3%)	5 (45,5%)	6 (54,5%)
Teresina	3 (27,3%)	4 (36,4%)	6 (54,5%)
Maceió	1 (09,1%)	4 (36,4%)	6 (54,5%)
MÉDIA	3,7 (33,6%)	7 (63,6%)	8,3 (75,5%)

Fonte: Levantamentos divulgados pela Transparéncia Internacional Brasil em 21/05/2020, 29/06/2020 e 31/07/2020 (2020b).

No outro extremo em relação à dimensão legislação, o **controle social** foi a dimensão com menor número médio de indicadores atendidos pelas capitais em todas as três avaliações, ainda que, no modelo de análise da TIB, este conjunto de indicadores tenha recebido o menor peso. Nesta dimensão, a contribuição à construção de transparéncia ficaria por conta do atendimento à destaque para as contratações nos portais, da atuação específica da ouvidoria em relação à pandemia, da transparéncia passiva e da existência de órgãos coletivos de fiscalização. O uso de *redes sociais do governo* e *órgão coletivo* para acompanhamento das ações foram os itens menos atendidos.

A dimensão **controle social** envolve esforços consideráveis dos entes públicos no sentido de manter portais de transparéncia, criar portais específicos para a Covid-19, manter redes sociais conectadas aos portais

governamentais, manter órgão de ouvidoria e ligá-lo aos demais recursos etc. Assim, sua promoção será precedida de outros indicadores de mais simples execução, como aqueles das três primeiras dimensões, conforme descrito nas Tabelas 1 a 3.

De acordo com o conceito final estabelecido pela metodologia da TIB, cerca de um terço das capitais ficou com nível ruim ou péssimo de transparéncia nos contratos emergenciais nas primeiras avaliações⁶. Este resultado se revela preocupante, pois pode indicar que a transparéncia não faz parte da agenda dos governantes. Por outro lado, os números não seriam tão insatisfatórios se ponderarmos algumas questões. Primeiro, a pandemia, enquanto fato novo que demanda urgência

⁶ Maceió, Porto Alegre, Teresina, Boa Vista, Manaus, Macapá, Curitiba, Natal e Florianópolis ficaram com conceito “Ruim”. Belém ficou com o conceito “Péssimo”.

na busca de soluções, releva a transparéncia das informações para um segundo momento, ou seja, não havia um gabinete digital específico “montado” para tais emergências e que pudesse suprir este contexto, mesmo já existindo uma infraestrutura de transparéncia, inclusive disponibilizada pelo governo federal. Segundo, considerando que se trata de uma primeira aplicação do modelo de análise, este poderia ser considerado exigente se fossem considerados os achados de estudos anteriores (RAUPP; PINHO, 2015; RAUPP; PINHO, 2016) que constataram a dificuldade dos entes públicos no atendimento dos requisitos de transparéncia, mesmo aqueles mais elementares, decorrentes de textos legais. Por outro lado, Lunkes e colaboradores (2015) já constataram que a maioria das capitais ainda não apresentavam informações decorrentes de questões legais. Citam os autores dificuldades de acesso aos portais e

problemas de navegação nos sítios em razão de algumas informações estarem apresentadas de forma dispersa.

Algumas capitais cumpriram a maioria dos indicadores das dimensões em todas as avaliações realizadas, enquanto outras gestões figuram no rodapé das Tabelas 1 a 4. A questão posterior a ser analisada diz respeito à relação entre as dimensões de análise, com ênfase no primeiro momento de avaliação em que o atendimento dos requisitos de transparéncia ainda é insuficiente. Se um ente público cumpre as exigências legais, por exemplo, até que ponto estará também inclinado ou apto a disponibilizar informações essenciais ou viabilizar o controle social? A Tabela 5 relaciona as quatro dimensões de transparéncia para a avaliação realizada em maio de 2020 (Corr. Pearson; $\alpha = 0,05$).

TABELA 5 – CORRELAÇÃO ENTRE DIMENSÕES DE ANÁLISE – MAIO/2020

DIMENSÃO	INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS	FORMATO	LEGISLAÇÃO	CONTROLE SOCIAL
Informações Disponíveis	—	0,377	0,347	0,318
Formato	0,377	—	0,210	0,417*
Legislação	0,347	0,210	—	0,402*
Controle Social	0,318	0,417*	0,402*	—

Fonte: elaborado pelos autores.

* A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

Pelos resultados observados, é possível inferir que capitais que promoviam os indicadores de controle social também atendiam aos requisitos de formato na divulgação das informações, atendendo também às exigências legais. Já o atendimento dos indicadores de transparéncia em relação à legislação não está relacionado ao atendimento de duas outras dimensões do estudo. Ou seja, entes que atendem à disponibilização de informações essenciais e desejáveis e também ao atendimento do formato nesta disponibilização não necessariamente cumprem os requisitos de publicação da Lei da Transparéncia de 2009 e da Lei nº 13.979 de 2020.

Diante do quadro de melhora nos indicadores de transparéncia das capitais, cabe questionar ainda se houve maior melhora em capitais onde a pandemia chegou primeiro, onde ocorreu primeira morte mais cedo ou nos Estados onde houve maior percentual de contágios ou mortes por Covid-19 em suas populações. A Tabela 6 relaciona os quatro dados sobre o avanço da pandemia nas capitais e seus Estados com a evolução na avaliação das quatro dimensões da transparéncia em Julho de 2020 (Corr. Spearman; $\alpha = 0,05$).

TABELA 6 – INDICADORES DA EVOLUÇÃO DA PANDEMIA NAS CAPITAIS, POR DIMENSÕES DE ANÁLISE DA TRANSPARÉNCIA – 31 DE JULHO DE 2020

	EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DAS DIMENSÕES DE TRANSPARÉNCIA, ENTRE MAIO E JULHO DE 2020			
	INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS	FORMATO	LEGISLAÇÃO	CONTROLE SOCIAL
Quantidade de dias desde primeiro contágio	0,193	0,280	0,120	0,129
Quantidade de dias desde primeira morte	- 0,104	- 0,022	- 0,285	- 0,227
Percentual de contágio de Covid-19 da população do Estado	- 0,046	0,047	- 0,130	- 0,194
Percentual de óbitos por Covid-19 na população do Estado	- 0,081	0,342	- 0,266	- 0,004

Fonte: Levantamento divulgado pela Transparéncia Internacional Brasil em 31/07/2020 (2020b). Dados sobre evolução da Pandemia disponibilizados pelas Secretarias de Saúde das capitais.

Conforme dados da Tabela 6, a evolução nos esforços de transparéncia observada nas gestões das capitais não tem relação com o avanço da pandemia, porque todas as capitais avançaram na promoção da transparéncia nos contratos emergenciais, independente da situação melhor ou pior da pandemia em seus contextos.

Neste ponto do trabalho e considerando que desde o início da pandemia a Polícia Federal vem realizando, em parceria com a CGU e o MP, operações contra desvios de recursos destinados ao combate da doença, despertou-se o interesse para verificar, mediante incursões realizadas no site da PF, se os municípios-capitais já foram alvos de alguma dessas ações. Constatou-se que em nove das 52 operações específicas para tal fim reportadas no site há menção de municípios-capitais investigados, por quanto suspeitos de práticas irregulares, quais sejam: Dispneia (Fortaleza), Apnéia (Recife), Co-biça Fatal (São Luiz), Casa de Papel (Recife), Antídoto (Recife), Serôdio (Aracaju), Fiel da Balança (Macapá), Bel Masqué (Recife) e Caligo (Teresina). (POLÍCIA FEDERAL, 2020). Como a PF ainda não divulgou a conclusão dessas ações, não se pode afirmar que há e nem que não há relação entre o grau de atendimento das dimensões contidas no modelo da TIB e o desencadeamento de tais operações, mas isso também não fez parte do escopo desse nosso estudo. Contudo, não será exagero admitir que, com base no alerta de Gargarella e Roa (2020) sobre o risco de o abuso de poderes conferidos pelas legislações de emergência aprofundar o “[...] desequilíbrio pré-existente na equação democrática [...]”, tais fatos já se constituem em interessantes objetos de estudos futuros.

Considerações finais

Essa pesquisa verificou como evoluiu o nível de transparéncia das informações sobre as contratações emergenciais para o combate da Covid-19 nos municípios-capitais do Brasil, tomando por base os rankings elaborados pela Transparéncia Internacional Brasil (TIB), e, utilizando os dados das secretarias municipais de saúde, avaliou-se como esta evolução de transparéncia estava ou não relacionada à evolução da própria pandemia. Limitou-se na análise dos dados coletados a partir de um único modelo de análise, mas utilizando duas fontes de evidências. Os dados mostram que, no geral, os indicadores de transparéncia nas contratações emergenciais apresentaram melhora significativa ao longo dos três levantamentos considerados, com muitas capitais brasileiras cumprindo todos os requisitos de transparéncia ou bem próximo disso. No que se refere ao relacionamento entre as dimensões que compõem o

modelo, constatou-se que o avanço no cumprimento de uma dimensão não tinha relação com as outras dimensões, exceto controle social e formato, e entre controle social e legislação.

Pelos dados da primeira etapa de análise, o não-cumprimento dos requisitos legais de transparéncia destoa dos dados sobre a disponibilização de informações essenciais e desejáveis, além do cumprimento no formato desta disponibilização, o que leva a crer que, mesmo que o esforço em ser transparente esteja evidente, a legislação pode não estar sendo atendida. Já os dados da segunda etapa apontam que os indicadores de formato parecem ser os mais complexos e/ou custosos de se implementar, visto que, atendidos esses requisitos, os indicadores das outras dimensões foram também atendidos pelas gestões públicas. Os indicadores da dimensão formato compreendem recursos de tecnologia não usuais, como mecanismos internos de busca de conteúdo no site governamental e dicionário de dados, além da disponibilização, em formato aberto, da íntegra dos contratos celebrados pela prefeitura. Finalmente, os resultados da terceira etapa apontam para um melhora em todos os indicadores de transparéncia avaliados pela TIB.

Ao se comparar o avanço no cumprimento dos requisitos de transparéncia à evolução da pandemia nas capitais e Estados, nenhuma relação foi encontrada. Os dados sugerem que os esforços dos governos em implementar recursos para a promoção da transparéncia não foram motivados pelo avanço maior ou menor do contágio e das mortes por Covid-19. A melhora geral da avaliação dos indicadores pode ter sido uma ‘resposta’ das gestões municipais das capitais à ampla divulgação dos conceitos de avaliação feita pela TIB, à medida em que, etapa a etapa, mais indicadores foram sendo atendidos por cada prefeitura. Também é possível supor que, com as medidas emergenciais e a necessidade de se contratar com urgência, os gestores tenham priorizado contratar e ‘deixado para depois’ o atendimento dos requisitos de transparéncia. Finalmente, a partir das análises longitudinais, os resultados indicam que parece haver um processo pelo qual os entes atendem aos requisitos de transparéncia, passando por itens menos complexos, como a existência de um site específico para divulgação de dados, até recursos mais complexos e custosos, como a criação de mecanismos de busca interna nestes sites.

Os resultados apontados por estes levantamentos indicam que houve uma resposta rápida por parte dos portais para prover mais informações, fato que se deu em curto espaço de tempo, o que indica um certo esforço dos entes governamentais em atender os

requisitos de uma administração accountable. Por outro lado, a nação tem assistido, estarrecida, a continuidade de processos de compras de equipamentos de saúde e contratação de obras e serviços (não contemplado neste presente estudo), em muitos casos eivado de vícios através de desvios, superfaturamento, preços além dos praticados pelo mercado ou, até mesmo, dispensa de licitações. Este cenário nos leva a postular que se os entes governamentais podem estar atentos para prestar contas de suas ações, os agentes da corrupção – que incluem setores do Executivo, Judiciário e Legislativo, e setores privados – aproveitam a situação de emergência e de exceção para práticas delituosas. Fica, assim, um alerta para a necessidade da ativação dos mecanismos de investigação e punição para detectar essas práticas anti sociedade.

No que concerne ao breve referencial teórico aqui desenvolvido, constata-se que alcançar parâmetros de transparência na gestão da coisa pública é um processo de maturação de longo prazo, face o movimento de história lenta que marca o Brasil. No entanto, como apontado por vários estudos, aqui referenciados, já temos instituições implantadas e funcionando e resul-

tados positivos já alcançados dão alento para coibir práticas nefastas de corrupção, escondidas, muitas vezes, por indicadores de transparência a princípio confiáveis.

Uma das limitações deste estudo refere-se à abordagem metodológica utilizada, que permite inferências literais e teóricas, mas não permitem generalização estatística. Também o uso dos indicadores de transparência avaliados pela TIB como principal fonte de evidência implica em limitação do trabalho. Além disso, o contexto de pandemia representa, ao mesmo tempo, uma nova perspectiva para se avaliar comportamentos oportunistas dos agentes públicos e um momento singular para o qual talvez não se possa inferir conhecimentos mais gerais. Finalmente, o objeto escolhido para as análises, as gestões municipais das capitais estão a meio caminho entre os estados brasileiros, que dispõem de mais recursos financeiros e pessoais para a promoção da transparência, e os pequenos municípios, com parcos recursos e cultura de transparência bem menos desenvolvida. A despeito das limitações, este trabalho procura lançar mais uma luz sobre o tema no contexto brasileiro.

Referências

- BRASIL. *Covid 19: PF investiga desvios de recursos destinados ao enfrentamento do novo coronavírus*. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2020/05/pf-investiga-desvios-de-recursos-destinados-ao-enfrentamento-do-novo-coronavirus>. Acesso em: 06 de junho de 2020.
- BRASIL. *Lei n. 13.979, de 06 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. 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm. Acesso em: 22 maio 2020.
- CUNHA FILHO, M. C. O que sabemos sobre transparência pública? uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista da CGU / Controladoria-Geral da União*. Brasília. Vol. 10, nº 16. p. 878-907. 2018.
- FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011.
- GARGARELLA, R.; ROA, J. E. R. *Diálogo democrático y emergencia en América Latina*. MPIL Research Paper Series n. 2020-21. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3623812 Acesso em: 11 nov. 2020.
- HELD, David. Varieties of transparency. In: HOOD, C.; HEALD, D. (Eds.). *Transparency. The key to better governance*. New York: Oxford University Press, 2006. p. 25-43. Disponível em <http://www.davidheald.com/publications/Healdvarieties.pdf>. Acesso em: 01 de julho de 2020.
- LIMA, Melina Pompeu de. *Um panorama sobre a construção da transparência no Brasil pós Constituição Federal de 1988*. São Paulo. Anais do Enanpad. 2019.

LUNKES, R. J. et al. Transparência no setor público municipal: uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasileiras com base em um instrumento de apoio à decisão. *Revista da CGU / Controladoria-Geral da União*. Brasília. Vol. 7, nº 10. p. 88-108. 2015.

MICHENER, Gregory . Brazil's Information Ecosystem: What is Transparency's Impact? *Revista da CGU / Controladoria-Geral da União*. Brasília. Vol.11, nº 20. p. 1299-1310. 2019.

NASCIMENTO, P. Transparência nos municípios brasileiros: uma análise do fator desenvolvimento. *Revista da CGU / Controladoria-Geral da União*. Brasília. Vol. 12, nº 21. p. 100-113. 2020.

PINHO, José A. G. de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. RAP, v. 42, nº. 6, p. 471-493, 2008.

PINHO, José A. G. de. SACRAMENTO, Ana R. S. de. *Accountability: já podemos traduzi-la para o Português?* RAP, v. 43, nº. 6, p. 1343-1368, 2009.

POLÍCIA FEDERAL. Gov.Br Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em <<https://www.gov.br/pf/ptbr/@@search?SearchableText=DESVIO+VERBA+COVID>>. Acesso em: 03 de setembro de 2020.

RAUPP, Fabiano Maury. *Realidade da Transparência Passiva em Prefeituras dos Maiores Municípios Brasileiros*. São Paulo. Anais do XIX SEMEAD. 2016.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. *Prestação de contas no legislativo local antes e depois da Lei de Acesso à Informação*. Contexto, v. 15, n. 29, p. 30-46, 2015.

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

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. *Precisamos evoluir em transparéncia? - uma análise dos estados brasileiros na divulgação de informações sobre a Covid-19*. Revista Eletrônica Gestão & Sociedade, v. 14, n. 39, p. 3725-3739, 2020.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antonio Gomes de. *The process of implementing answerability in contemporary Brazil*. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro , v. 50, n. 2, p. 193-213, abr. 2016.

TAYLOR, Matthew M. *Getting to Accountability: A Framework for Planning & Implementing Anticorruption Strategies*. Revista da CGU / Controladoria-Geral da União. Brasília. Vol.11, nº 20. p. 1311-1330. 2019.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. *Ranking de transparéncia no combate à Covid-19: nota metodológica*. 2020a. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/89:tibr-notametodologica-rankingcovid?stream=1> Acesso em: 21 maio 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. *Ranking de transparéncia no combate a Covid-19: base de dados*. 2020b. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/> Acesso em: 17 jul. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. *Recomendações para transparéncia de contratações emergenciais em resposta à Covid-19*. 2020c. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1> Acesso em 17 jul. 2020.

YIN, Robert. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. *Transparéncia: reposicionando o debate*. Revista Contemporânea de Contabilidade. UFSC, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137-158, jan./abr. 2015.

José Antonio Gomes de Pinho

Universidade Federal da Bahia, Brasil

<https://orcid.org/0000-0002-4122-3652>

Professor Titular Aposentado da EAUFBA - Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia e Pesquisador FGV- EAESP. Doutorado em Regional Planning pela LSE- University of London

Ana Rita Silva Sacramento

Universidade Federal da Bahia, Brasil

<https://orcid.org/0000-0001-6739-5711>

Professora Adjunta da EAUFBA - Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia

Fabiano Maury Raupp

Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil

fabianoraupp@hotmail.com<https://orcid.org/0000-0001-9533-2574>

Professor Associado da ESAG/UDESC – Escola Superior de Administração e Gerência da Universidade do Estado de Santa Catarina. Doutorado em Administração pela Universidade Federal da Bahia

Marcelo Santos Amaral

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Brasil

<http://orcid.org/0000-0001-7639-4059>

Professor Titular da UESB – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia

Situações de emergência, controle social, tribunais de contas e jurimetria: Um estudo das decisões sobre denúncias e representações apresentadas ao Tribunal de Contas da União

Emergency situations, social control, courts of accounts and jurimetrics: A study of decisions on complaints and representations submitted to the Federal Court of Accounts

Situaciones de emergencia, control social, tribunales de cuentas y jurimetría: Estudio de las decisiones sobre denuncias y representaciones presentadas al Tribunal de Cuentas Federal

Gilson Piqueras Garcia¹

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.347>

Resumo: O objetivo geral deste estudo é descrever e explicar as decisões sobre as denúncias e representações apresentadas ao Tribunal de Contas da União (TCU), em Situações de Emergência ou Estados de Calamidade Pública. O trabalho tem como objetivos específicos responder às seguintes questões: Como se distribuem as decisões do TCU nestes julgados em função das variáveis do processo? Como estas decisões podem ser explicadas? Como estas decisões podem ser previstas? A pesquisa é quantitativa e utiliza técnica documental. Os documentos eletrônicos foram coletados no sítio do TCU. A análise dos dados foi feita através da Jurimetria, Estatística aplicada ao Direito. O trabalho se justifica na medida em que é necessário o conhecimento da aplicação concreta das leis, para aperfeiçoamento do processo legislativo e melhoria do desempenho dos Tribunais de Contas. Os objetivos do trabalho são atendidos, uma vez que a descrição dos processos é apresentada, e um modelo explicativo e um modelo preditivo são construídos.

Palavras Chave: Situação de Emergência. Tribunal de Contas. Jurimetria. Denúncia. Representação.

Abstract: The general objective of this study is to describe and explain the decisions on the complaints and representations presented to the Federal Court of Accounts (TCU), in Emergency Situations or States of Public Disaster. The work has as specific objectives to answer the following questions: How are the decisions of the TCU distributed in these judgments according to the variables of the case? How can these decisions be explained? How can these decisions be predicted? The research is quantitative and uses documentary technique. The electronic documents were collected on the TCU website. Data analysis was done through Jurimetrics, Statistics applied to Law. The work is justified to the extent that it is necessary to know the concrete application of the laws, to improve the legislative process and the performance of the Courts of Accounts. The objectives of the work are met, once the description of the processes is presented, and an explanatory model and a predictive model are built.

Keywords: Emergency Situation. Court of Accounts. Jurimetrics. Complaint. Representation.

Resumen: El objetivo general de este estudio es describir y explicar las decisiones sobre las denuncias y reclamaciones presentadas al Tribunal de Cuentas Federal (TCU), en Situaciones de Emergencia o Estados de Desastre Público. El trabajo tiene como objetivos específicos dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cómo se distribuyen las decisiones del TCU en estas sentencias de acuerdo con las variables del caso? ¿Cómo se pueden explicar estas decisiones? ¿Cómo se pueden predecir estas decisiones? La investigación es cuantitativa y utiliza técnica documental. Los documentos electrónicos se recopilaron en el sitio web de TCU. El análisis de datos se realizó a través de Jurimetría, Estadística aplicada al Derecho. El trabajo es justificado en la medida en que es necesario conocer la aplicación concreta de las leyes, mejorar el proceso legislativo y el desempeño de los Tribunales de Cuentas. Los objetivos del trabajo se cumplen, una vez que se presenta la descripción de los procesos, y se construye un modelo explicativo y un modelo predictivo.

Palabras clave: Situación de Emergencia. Tribunal de Cuentas. Jurimetría. Denuncia. Reclamacion.

INTRODUÇÃO

No ano de 2020 o mundo em geral e o Brasil em particular vivem uma das maiores crises da história. Em circunstâncias como esta, situações de emergência e estados de calamidade pública, a legislação permite procedimentos menos rigorosos que os períodos de normalidade, como, por exemplo, a dispensa de licitações. O objetivo é permitir que necessidades urgentes sejam atendidas, aquelas que não o seriam, tempestivamente, se as normas usuais fossem adotadas. O legislador pretendeu evitar que graves danos pessoais e materiais irreversíveis acontecessem. A lei também prevê que este estado é provisório, que dure o necessário e suficiente para permitir que se volte à normalidade. Nestas situações, devido ao afrouxamento dos requisitos legais, aumenta o risco de ocorrência de irregularidades por parte dos gestores públicos envolvidos. Por isto, nestes momentos, as instâncias de controle, que já tem um papel fundamental nas circunstâncias normais, tem aqui a relevância da sua atuação aumentada. Entre estas instâncias, destaca-se o Controle Externo, exercido pelos Tribunais de Contas, que tem um papel fundamental nestes períodos, através de suas diversas formas de auditoria. Destaca-se ainda o Controle Social, que pode ser exercido das mais diversas formas, como através de pessoas físicas, pessoas jurídicas, organizações e conselhos participativos e sociais, por exemplo. Silva (2016) faz um histórico da evolução do conceito de Controle Social, associando-o aos modelos vigentes da Administração Pública. Uma forma de potencializar as ações de fiscalização é unir os Controles Externo e Social. Isto pode ser feito através das denúncias e representações, que podem ser apresentadas aos Tribunais de Contas pela sociedade. Uma vez atendidos os requisitos de admissibilidade, as denúncias ou representações são

conhecidas e processos são abertos para investigar supostas irregularidades.

O objeto deste trabalho são as denúncias e representações apresentadas ao Tribunal de Contas da União (TCU) para denunciar supostas irregularidades, em situações de emergência ou estado de calamidade pública, no período de 1997 a 2020. Tem-se, portanto, um largo intervalo de tempo, onde a aplicação da lei pode ser observada de uma forma mais ampla, o que é próprio de estudos jurimétricos. Este é um trabalho quantitativo, que utiliza a Jurimetria, a Estatística aplicada ao Direito. Através da Estatística Descritiva, ou Análise Exploratória de Dados, pretende-se mostrar as distribuições das diversas variáveis dos processos (ano de abertura do processo, ano do julgado, duração do processo, relator, atuação do Ministério Público e tipo de processo). Almeja-se ainda, através da Regressão Logística, construir um modelo explicativo, onde as relações entre as variáveis independentes do processo e a variável dependente decisão são estudadas. Por fim, um modelo preditivo será construído, onde se pretende prever as decisões em função das variáveis preditoras. Luvizotto e Garcia (2020a, 2020b) apresentam uma série de aplicações da Jurimetria no Brasil. Oliveira (2016) e Oliveira-Castro, Oliveira e Aguiar (2018) realizaram um estudo jurimétrico sobre a tomada de contas especial pelo TCU, enquanto Garcia (2020) utilizou a Jurimetria para estudar a aplicação da lei de responsabilidade fiscal pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP).

REFERENCIAL TEÓRICO

O decreto 7.527/2010, que trata do reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, para o caso de desastres, define o conceito de situação de emergência: “situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que im-

pliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido" (BRASIL, 2010). Define também o conceito de calamidade pública: "situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido" (BRASIL, 2010).

A lei 8.666/93, lei de licitações e contratos, no inciso IV do artigo 24, estabelece que as licitações podem ser dispensadas "nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens..." (BRASIL/1993).

Observa-se, portanto, que deve existir total correlação entre o objeto da licitação e correspondente contrato e o risco que se pretende eliminar, inclusive no tempo. O gestor público, ao recorrer à dispensa de licitação, deve ter um cuidado muito maior do que em situações normais. Deve ficar comprovado que a licitação, com seus prazos e formalidades, é solução inadequada para resolver os problemas decorrentes da emergência. Segundo Ely (2005) a regular utilização da contratação direta, implica na comprovação de que ela é necessária para a não ocorrência de prejuízos relevantes. A dispensa de licitação necessita atender uma série de requisitos para sua instrução, conforme parágrafo único do artigo 26 da lei 8.666/93, tais como documentos que caracterizem a situação emergencial ou calamitosa, a motivação da escolha dos fornecedores e a justificação dos preços.

Segundo Dotti (2007) a situação de emergência pode ser consequência de desídia. A falta de planejamento, que leva a estas situações emergenciais, tem sido descoberta pelos órgãos de controle, tanto interno quanto externo. Segundo Medeiros e Kwitschal (2016) a permissão do uso do instituto da dispensa de licitação, independente da causa que o originou, não exime o administrador de responsabilização por eventual culpa ou dolo.

O que permite o uso da contratação direta (dispensa de licitação) é o preenchimento dos requisitos que caracterizem a situação emergencial, independente da culpa dos gestores. É importante observar que o interesse público, aqui representado pela contratação tempestiva, não pode ser sacrificado. O responsável poderá ser penalizado posteriormente se ficar comprovada a negligência, com a aplicação das sanções correspondentes. Conforme Capua, Barbosa e Carneiro (2020), apesar de utilizada em situações em que a emergência está caracterizada, a dispensa de licitação tem

sido desviada para o cometimento de atos de improbidade administrativa. Os autores destacam a importância dos Tribunais de Contas no controle destas condutas.

A lei 8.666/93, no seu artigo 89, prevê a penalização para o uso irregular da dispensa de licitação: "Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade: Pena – detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa." (BRASIL, 1993). O administrador poderá ser apenado, como consequência, tanto se utilizar inadequadamente do instituto da dispensa de licitação, quanto se não cumprir as formalidades que legislação estabelece. É importante notar que não somente o gestor, mas também o fornecedor ou prestador de serviços que se comprove contribuir e beneficiar-se com a contratação direta indevida pode ser responsabilizado.

Carvalho e Carvalho (2014) fizeram uma pesquisa documental no sítio eletrônico do TCU. Foram pesquisados julgados sobre dispensa de licitação motivada pelo inciso IV do artigo 24 da lei 8.666/93, dos anos de 2009 a 2012. A pesquisa resultou em 55 acórdãos, dos quais nove (16,3%) foram julgados regulares e 46 (83,7%) irregulares. A falta de planejamento foi a razão mais apontada como motivo da decisão pela irregularidade (34 acórdãos).

METODOLOGIA

Escolha das Variáveis

A decisão pela procedência das denúncias e representações é a variável resposta (dependente) do modelo. O acórdão pela procedência significa que o colegiado julgou os pedidos da denúncia ou representação, que aceitou os pedidos e que o autor tem razão em todos os pedidos. No julgado pela improcedência o colegiado dá ganho de causa para o réu em todos os pedidos. Finalmente, nas decisões pela procedência parcial, o colegiado julga procedente apenas parte dos pedidos. Porém, isto não significa que o processo acabou, pois pode haver recurso. Neste estudo as decisões pela procedência parcial foram consideradas procedentes, para a variável resposta ser binária, decisão pela procedência (1) ou pela improcedência (0), mais adequado para o cálculo de probabilidades através da regressão logística.

Foram investigadas as seguintes variáveis independentes: ano do processo, ano do julgado, duração do processo, relator, tipo de processo, atuação do ministério público e anterioridade em relação ao acórdão 1876/2007. O ano de abertura do processo foi investigado porque ele pode refletir diferentes contextos

políticos, sociais e econômicos. O ano do julgado foi estudado como possível variável explicativa pois a composição do colegiado está relacionada com o ano da deliberação, uma vez que a composição do TCU muda ao longo do tempo. Como a celeridade processual e a razoável duração do processo são temas relevantes nos Tribunais de Contas, resolveu-se estudar também se a duração do processo teria algum impacto nas decisões.

O ministro relator foi incluído porque ele é quem mais tempo dedica ao caso e por isto teria grande influência sobre o voto dos outros ministros. No Supremo Tribunal Federal, estatísticas mostram que o voto do relator é seguido pelos outros ministros na esmagadora maioria dos julgados (SILVA, 2015).

O Regimento Interno do TCU (RITCU) trata das denúncias no seu artigo 234: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.”. Já o artigo 237 trata dos legitimados para apresentar representações: o Ministério Público da União, os órgãos de controle interno, os senadores da República, deputados federais, estaduais e distritais, juízes, servidores públicos e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem, os tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, as câmaras municipais e os ministérios públicos estaduais, as equipes de inspeção ou de auditoria, as unidades técnicas do Tribunal e outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei específica. (BRASIL, 2011). Considerando-se a diferença de legitimados para apresentar denúncias ou representações, resolveu-se investigar o impacto do tipo de processo nas decisões.

O inciso II do artigo 81 da Lei orgânica do TCU (LOTCU) determina que o Ministério Público junto ao TCU deve se manifestar obrigatoriamente em todos os processos dos tipos tomada de contas, prestação de contas, atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadorias e pensões (BRASIL, 1992). Este é, provavelmente, o motivo pelo qual ele atua somente em parte dos processos do tipo denúncia e representação, e por isto o impacto da atuação do Ministério Público de Contas nos julgados foi estudado.

Antes de 2007 o TCU não reconhecia situações de emergência decorrentes de falta de planejamento, mas somente aquelas que foram consequência da imprevisibilidade. O acórdão 1876/2007 é uma decisão paradigma, que modificou este entendimento: “A situação prevista no art. 24, VI, da Lei nº 8.666/93 não

distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa... (BRASIL, 2007). Segundo esta decisão é possível, em ambos os casos a contratação direta, desde que caracterizada a situação emergencial. Por este motivo incluiu-se a variável anterioridade em relação a este acórdão para-digma como candidata a variável explicativa.

Construção da Base de Dados

Este é um estudo exploratório e quantitativo, que utiliza técnica documental. Foi feita uma busca na sessão de jurisprudência do sítio eletrônico do TCU com as expressões: (emergência OU emergencial OU calamidade OU calamitosa) E “dispensa de licitação” no dia 17 de agosto de 2.020.

Pelos critérios do mecanismo de busca do TCU, o resultado da busca contém apenas os acórdãos cujos processos contém uma daquela palavras (emergência, emergencial, calamidade, calamitosa) e a expressão dispensa de licitação, o que torna bastante improvável que a busca tenha colhido um número significativo de acórdãos não relacionados com o objeto deste trabalho. Também é pouco provável que um número importante de decisões relacionadas com o tema não tenha sido coletado. A busca resultou em 2.725 acórdãos.

No resultado da busca foram aplicados vários filtros, utilizando a função *filter* do subpacote *dplyr* e a função *str_detect* do subpacote *stringr*, ambos do pacote *tidyverse*, do software estatístico R versão 4.0.0. Foi aplicado um primeiro filtro, no conjunto inicial de 2.725 julgados, separando-se apenas as linhas relativas aos processos do tipo denúncia ou representação, da coluna Tipo de Processo da planilha resultante da pesquisa na seção de Jurisprudência do sítio do TCU, resultando num grupo de 606 acórdãos. Neste conjunto foi aplicado um segundo filtro, separando-se apenas os acórdãos (linhas) que continham na coluna Sumário da referida planilha as palavras procedência ou improcedência, ou seja, uma decisão quanto à procedência, chegando-se a um novo lote de 261 julgados. Finalmente, foi aplicado nesse grupo um último filtro, retirando-se as linhas cuja coluna Sumário continha a palavra reexame, para evitar processos em duplicidade, resultando num conjunto de 234 acórdãos a ser analisado.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Estatística Descritiva (Análise Exploratória de Dados)

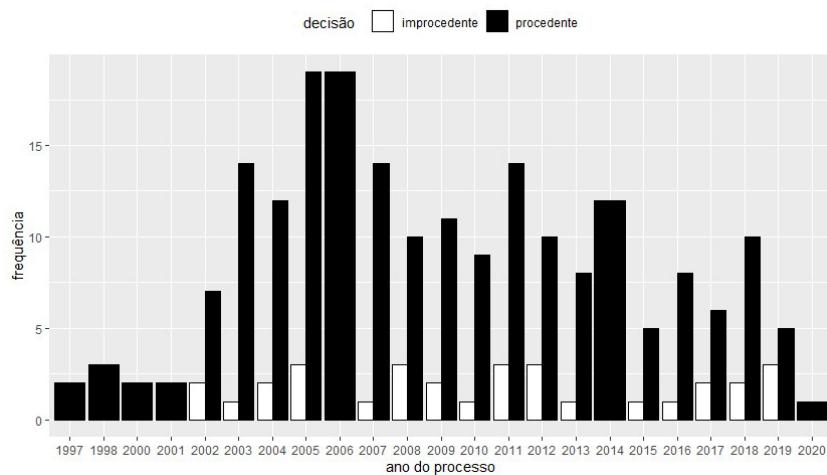
Os recentes avanços na ciência de dados permitem, especialmente na pesquisa de documentos eletrônicos, que se trabalhe com populações em vez de amostras, que é o caso deste estudo. Por isto, neste trabalho não se fala em aleatoriedade, necessária na Estatística Inferencial, onde se utilizam amostras aleatórias, não enviesadas, para se poder fazer inferências ou generalizações sobre a população a partir de amostras. Quando se utiliza a população não há que se falar em amostras aleatórias.

Por isto, as Tabelas 1 a 4 não apresentam as margens de erro ou intervalos de confiança, próprios dos estudos que usam amostras para fazer inferências sobre populações.

Dos 234 acórdãos selecionados, 203 (86,7%) foram pela procedência e 31 (13,3%) foram pela improcedência das denúncias e representações. O Gráfico 1 mostra as frequências das decisões pela procedência por ano de abertura do processo.

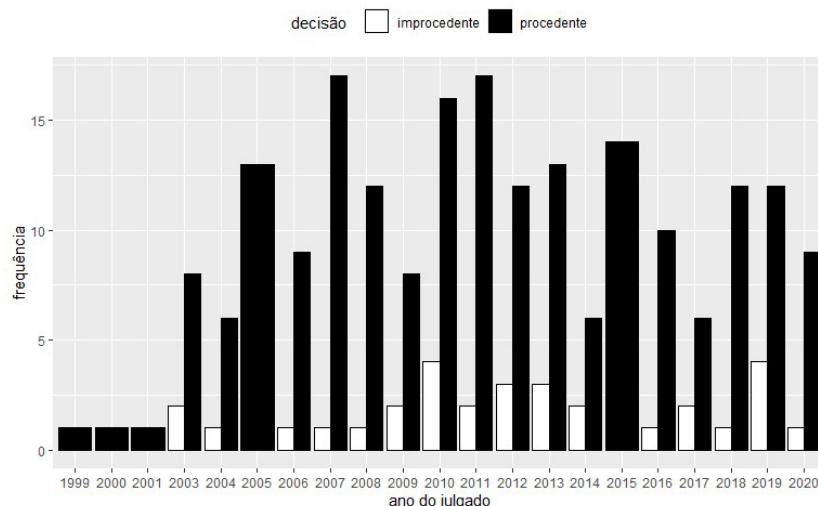
Pode-se observar que nos processos abertos em anos mais recentes existe uma maior proporção nos julgados pela improcedência das representações e denúncias. Nota-se também a existência de um pico de processos abertos nos anos de 2005 e 2006.

GRÁFICO 1 – ANO DE ABERTURA DO PROCESSO



Fonte: do Autor

O Gráfico 2 descreve a quantidade de decisões por ano do julgado. Nota-se que a forma geral do histograma é diferente do Gráfico 1. Existe uma relativa estabilidade a partir de 2005 até o ano de 2020, que talvez possa ser explicada pelo fato de o TCU não ter controle sobre a quantidade de autuações de processos de denúncias e representações, mas ter uma capacidade limitada de processamento e julgamento.

GRÁFICO 2 – ANO DO JULGADO*Fonte: do Autor*

Na Tabela 1 podem ser observados os julgados por duração do processo. As durações foram calculadas subtraindo-se o ano do julgado do ano de abertura do processo. Por isto a duração é apresentada em um número inteiro de anos. Nota-se que existe um pico para a duração de um ano, e depois a quantidade de julgados cai conforme a duração do processo aumenta. Pode-se observar ainda que, para durações de até um ano, cerca de 80% das decisões são pela procedência. Para durações dois e três anos o percentual sobe para 90% apro-

ximadamente, e finalmente para durações acima de três anos, a quase totalidade dos julgados são pela procedência. Isto é um indicador que os processos pela procedência são menos céleres que pela improcedência. De fato, a duração média geral dos processos é 2,2 anos, sendo que a duração média dos processos com decisão pela improcedência é 1,5 anos enquanto que a média pela procedência é 2,3 anos. Os processos com julgados pela procedência duram, portanto quase um ano a mais do que os pela improcedência.

TABELA 1 – DURAÇÃO DO PROCESSO

DURAÇÃO (ANOS)	FREQUÊNCIA	%	PROCEDENTE		IMPROCEDENTE	
			FREQUÊNCIA	%	FREQUÊNCIA	%
0	35	15,0	29	82,9	6	17,1
1	63	26,9	51	81,0	12	19,0
2	52	22,2	46	88,5	6	11,5
3	38	16,2	33	86,8	5	13,2
4	16	6,8	16	100,0	0	0,0
5	16	6,8	14	87,5	2	12,5
6	3	1,3	3	100,0	0	0,0
7	6	2,6	6	100,0	0	0,0
8	4	1,7	4	100,0	0	0,0
10	1	0,4	1	100,0	0	0,0
TOTAL	234	100,0	203	86,8	31	13,2

Fonte: do Autor

A Tabela 2 mostra as frequências das decisões conforme a atuação do Ministério Público no processo. Pode-se observar que, quando o Ministério Público atua, a proporção pela procedência é maior do que quando não atua, o que é um resultado esperado. Nota-se ainda que o Ministério Público não atua na maioria dos processos.

TABELA 2 – ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	FREQUÊNCIA	%	PROCEDENTE		IMPROCEDENTE	
			FREQUÊNCIA	%	FREQUÊNCIA	%
Atuou	99	42	90	90	9	10
Não atuou	135	58	113	83	22	17
TOTAL	234	100	203	87	31	13

Fonte: do autor

Na Tabela 3 pode-se observar as quantidades de julgados pelo tipo de processo. Nota-se que a quantidade de representações é bem maior que a de denúncias, e que a proporção de decisões pela improcedência é bem maior nas representações do que nas denúncias.

TABELA 3 – TIPO DE PROCESSO

TIPO DE PROCESSO	FREQUÊNCIA	%	PROCEDENTE		IMPROCEDENTE	
			FREQUÊNCIA	%	FREQUÊNCIA	%
Denúncia	40	20	38	95	2	5
Representação	194	80	165	85	29	15
TOTAL	234	100	203	87	31	13

Fonte: do autor

A Tabela 4 apresenta as decisões quanto à anterioridade em relação ao acórdão 1876/2007. Antes deste julgado paradigmático, o entendimento do TCU era de que mesmo que caracterizada a situação de emergência, se esta fosse resultado da falta de planejamento, a decisão seria pela irregularidade dos atos próprios da situação de emergência, como a dispensa de licitação. Neste acórdão ficou decidido que, mesmo que ficasse comprovada a desídia do gestor, se a situação emergencial ficasse caracterizada, ela seria considerada regular, sendo o responsável posteriormente processado por suposta culpa ou dolo. Na Tabela 4 nota-se, como era de se esperar, que a proporção de julgados pela improcedência das denúncias e representações aumenta depois desta quebra de paradigma, o que é também um resultado esperado.

TABELA 4 – ANTERIORIDADE AO ACÓRDÃO 1876/2007

ANTERIORIDADE	FREQUÊNCIA	%	PROCEDENTE		IMPROCEDENTE	
			FREQUÊNCIA	%	FREQUÊNCIA	%
Anterior	54	23	49	90	5	10
Posterior	180	77	154	85	26	15
TOTAL	234	100	203	87	31	13

Fonte: do autor

Régressão Logística (Modelo Explicativo)

A regressão logística é uma técnica estatística que permite explicar o comportamento de variáveis qualitativas dependentes (variável resposta) em função de variáveis independentes qualitativas (categóricas) ou quantitativas. Segundo Agresti (2007) e Hilbe (2013) o tipo mais comum de variável resposta é a variável binária (0,1), que é o caso de nosso estudo (decisão pela procedência ou improcedência da denúncia ou representação).

A regressão logística permite calcular a probabilidade de ocorrer um evento (decisão pela procedência ou improcedência da denúncia ou representação) para qualquer conjunto de variáveis explicativas (independentes). Esta probabilidade é dada pela função logística $p(X)$, da equação 1 (JAMES et al, 2013, p. 135):

A Tabela 5 mostra as variáveis utilizadas na regressão logística desta pesquisa e as suas respectivas categorias:

TABELA 5 – VARIÁVEIS DA REGRESSÃO LOGÍSTICA

NOME	VARIÁVEL	TIPO	CATEGORIAS
Decisão	resposta	categórica	Procedente (1) Improcedente (0)
Duração	explicativa	numérica	0 a 10 anos
Tipo de processo	explicativa	categórica	Denúncia Representação
Relator	explicativa	categórica	R00 a R20
Ministério Público	explicativa	categórica	Atuou Não atuou
Anterioridade ao acórdão 1876/2007	explicativa	categórica	Anterior Posterior

Fonte: do autor

A regressão logística resultou da aplicação da função *glm* (*generalized linear models*), família binomial, do software R versão 4.0.0. A Tabela 6 mostra os coeficientes β que resultaram da regressão logística, onde estão apresentados os valores apenas para os nove relatores com maior quantidade de julgados.

Equação 1 – Probabilidade de ocorrência de um evento para um dado conjunto de variáveis explicativas

$$p(X) = \frac{e^{\beta_0 + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_p X_p}}{1 + e^{\beta_0 + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_p X_p}}$$

Onde:

$p(X)$: probabilidade de ocorrer um valor Y da variável resposta para um determinado conjunto (X) de valores das variáveis explicativas (X_1, \dots, X_p). $p(X)$ somente pode assumir valores entre 0 e 1.

$\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_p$: parâmetros da regressão logística.

TABELA 6 – COEFICIENTES β

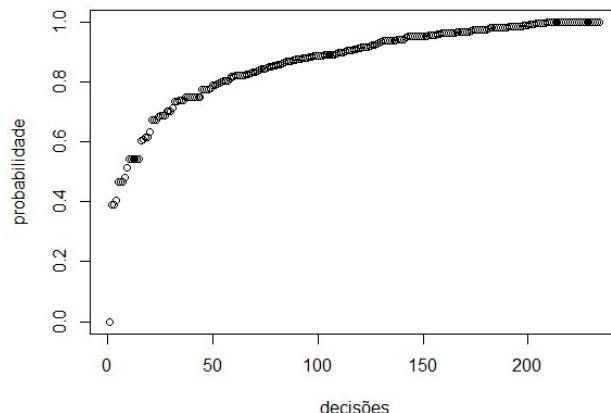
VARIÁVEIS	CATEGORIAS	COEFICIENTES (β)
	INTERSEÇÃO (β_0)	1.4383457
Duração do processo	0 a 10 anos	0.3090920
Tipo de processo	representação	-1.0213170
	R01	3.4335817
	R02	1.1991335
	R03	2.7192579
	R04	2.6198056
	R05	2.2657413
	R06	0.2770368
	R07	1.8140500
	R08	1.4508463
	R09	2.5019246
Relator	não atuou	-1.3341246
Ministério Público	posterior	-0.1125870
Anterioridade ao acórdão 1876/2007		

Fonte: do autor

Com a regressão logística, através da função `glm` do software R, pode-se calcular a probabilidade de a decisão ser pela procedência para qualquer conjunto de variáveis. No conjunto base (intersecção-coeficiente β_0) a duração do processo é menor que um ano (0), o tipo de processo é denúncia, o relator é R00, o Ministério Público atua e a decisão é anterior ao acórdão 1876/2000. A probabilidade de a decisão ser pela procedência para o conjunto base de variáveis é de 80,81%. Por outro lado, probabilidade de a decisão ser pela procedência se duração do processo for de um ano, o tipo de processo for representação, o relator for R06 e o ministério público não atuar, por exemplo, é de 39,08%.

No Gráfico 3 pode-se observar a regressão logística. No eixo vertical estão as probabilidades da representação ser julgada procedente [Y=P(X)]. No eixo horizontal estão os 234 julgados ordenados de acordo com o valor de P(X).

GRÁFICO 3 – REGRESSÃO LOGÍSTICA



Fonte: do autor

Existe uma maneira mais fácil de calcular as probabilidades, sem recorrer a equações logarítmicas. Da manipulação da equação 1 chega-se à equação 2 abaixo. A quantidade $p(X)/[1-p(X)]$ é chamada razão de chances (odds ratio).

Equação 2 – Razão de Chances (Odds Ratio)

$$\frac{P(X)}{1 - P(X)} = e^{\beta_0 + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_p X_p} = e^{\beta_0} \cdot e^{\beta_1 X_1} \dots e^{\beta_p X_p}$$

A razão de chances somente pode assumir valores entre 0 e ∞ (infinito). A Tabela 7 mostra a razão de chances para diferentes valores de probabilidade $p(X)$ de sucesso de um evento.

TABELA 7 - RAZÃO DE CHANCES (ODDS RATIO) EM FUNÇÃO DE P(X)

P(X)	RAZÃO DE CHANCES P(X)/[1-P(X)]
0,0	0,00
0,1	0,11
0,2	0,25
0,3	0,42
0,4	0,66
0,5	1,00
0,6	1,50
0,7	2,33
0,8	4,00
0,9	9,00
1,0	∞

Fonte: do autor.

Da equação 2 pode ser observado que a razão de chances $[p(X)/[1-p(X)]$ pode ser obtida pelo produto dos exponenciais do coeficiente β_0 (e^{β_0}) e dos coeficientes β_p (e^{β_p}) das categorias da variáveis presentes, uma vez que $X_p=1$ para as variáveis presentes e $X_p=0$ para as variáveis ausentes. A Tabela 8 apresenta as razões de chance para as diversas categorias das variáveis explicativas deste estudo.

TABELA 8 – RAZÕES DE CHANCE

VARIÁVEIS	CATEGORIAS	RAZÕES DE CHANCE
	INTERSEÇÃO (β_0)	4.213719
Duração do processo	0 a 10 anos	1.362188
Tipo de processo	representação	0.3601203
Relator	R01	30.98743
	R02	3.317241
	R03	15.16906
	R04	13.73305
	R05	9.638266
	R06	1.319215
	R07	6.135245
	R08	4.266724
	R09	12.20596
	não atuou	0.2633887
Ministério Público	posterior	0.8935196
Anterioridade ao acórdão 1876/2007		

Fonte: do autor

Os valores das probabilidades para o conjunto base e para o exemplo podem ser recalculados a partir da razão de chances $[p(X)/(1-p(X))]$ e dos exponenciais dos coeficientes ($e^{\beta p}$).

Para o conjunto base (interseção):

$$p(X)/(1-p(X)) = e^{\beta_0} = 4.213719$$

$$p(X) = 4.213719 [1-p(X)] = 4.213719 - 4.213719p(X)$$

$$p(X) + 4.213719p(X) = 4.213719$$

$$5.213719 (X) = 4.213719$$

$$p(X) = 4.213719 / 5.213719 = 0,8081 (80,81\%)$$

Pode-se observar que este valor é o mesmo do calculado pelo software estatístico R. A tabela 9 mostra os exponenciais das razões de chance para as categorias do exemplo.

TABELA 9 – EXPOENCIAIS DOS COEFICIENTES ($e^{\beta p}$). PARA O EXEMPLO

VARIÁVEIS	CATEGORIAS	RAZÕES DE CHANCE
	INTERSEÇÃO (β_0)	4.213719
Duração do processo	1 ano (1x0.3090920)	1.362188
Tipo de processo	representação	0.3601203
Relator	R06	1.319215
Ministério Público	não atuou	0.2633887
Anterioridade ao acórdão 1876/2007	posterior	0.8935196

Fonte: do autor

$$p(X)/(1-p(X)) = e^{\beta_0} \cdot e^{\beta_1} \dots e^{\beta_p}$$

$$p(X)/(1-p(X)) = 4,213719 \times 1,362188 \times 0,3601203 \times 1,319215 \times 0,2633887 \times 0,8935196$$

$$p(X)/(1-p(X)) = 0,6417516$$

$$p(X) = 0,6417516 [1-p(X)] = 0,6417516 - 0,6417516p(X)$$

$$p(X) + 0,6417516 (X) = 0,6417516$$

$$1,6417516 (X) = 0,6417516$$

$$p(X) = 0,6417516 / 1,6417516 = 0,3908 (39,08\%)$$

Este valor também é o mesmo do calculado pelo software estatístico R. O uso das razões de chance facilita a avaliação do impacto das diferentes categorias das variáveis explicativas nas probabilidades. As categorias com valores das razões de chance próximos da unidade pouco alteram a probabilidade da decisão pela procedência. Por outro lado, quanto mais os valores se distanciam da unidade, maior a alteração no valor da probabilidade. As implicações disto podem ser inferidas a partir da observação da Tabela 8. Quanto maior a duração do processo maior a probabilidade da decisão pela procedência, ou seja, a cada ano que a duração do

processo aumenta, o valor da razão de chances é multiplicado por 1,36. Quando o tipo do processo é representação, a probabilidade pela procedência é menor que quando é denúncia, uma vez que a razão de chances é multiplicada por 0,36. Quanto aos Relatores, todos aumentam a probabilidade pela procedência em relação ao Relator R00, embora num extremo esteja o Relator R06 onde a razão de chances é multiplicada por 1,31 e no outro o relator R01 onde a razão de chances é multiplicada por 30. Quando ao Ministério Público não ‘atua a probabilidade pela procedência é menor que quando não atua, uma vez que a razão de chances é multipli-

cada por 0,26. Por fim, quando o julgado é posterior ao acórdão 1876/2007 a probabilidade pela procedência é menor do que quando é anterior, uma vez que a razão de chances é multiplicada por 0,89.

Régressão Logística - Modelo Preditivo

Segundo Kuhn e Johnson (2013) a régressão logística é um modelo bem eficaz para fazer previsões.

TABELA 10 – MODELO PREDITIVO

PREDIÇÕES	DECISÕES	
	IMPROCEDENTE	PROCEDENTE
Improcidente	4	4
Procedente	27	199

Fonte: do autor

Os elementos da diagonal principal da Tabela 10 representam as previsões verdadeiras ($PV = 4+199=203$). Os elementos fora desta diagonal representam as previsões falsas ($PF=4+27=31$). A acurácia do modelo é definida como a relação entre as previsões verdadeiras e o total de previsões ($A=PV/TOTAL$).

$$A=PV/TOTAL= 203/234=0,8675 \text{ (86,75%).}$$

O nosso modelo preditivo tem, portanto, uma acurácia de 86,75%.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo descreveu as decisões do TCU sobre a procedência ou improcedência das denúncias e representações nas situações de emergência em função das variáveis do processo (ano de abertura do processo, ano do julgado, duração do processo, atuação do ministério público, tipo de processo e anterioridade em relação ao acórdão 1876/2007). Um modelo explicativo foi construído, através de régressão logística, de modo a explicar a relação entre as variáveis independentes do processo e a variável resposta dependente binária (decisão). Finalmente foi construído um modelo preditivo, também através da régressão logística, para prever as decisões em função das probabilidades do julgado pela procedência, calculadas pelo modelo explicativo. Os objetivos do trabalho foram, portanto, atingidos.

Uma das limitações do estudo é que ele é exploratório e quantitativo. Ele responde a perguntas do tipo Como?. Como se distribuem as decisões pelas variáveis do processo? Como as decisões são explicadas por estas variáveis? O trabalho não responde a perguntas do tipo Por que?. Por que quanto maior a duração do

No nosso estudo previsões podem ser feitas através das probabilidades calculadas através do modelo do item anterior. Quando a probabilidade for maior que 50% [$p(X)>0,5$] a previsão será que a representação ou denúncia será julgada procedente, caso contrário que será julgada improcedente. A Tabela 10 mostra as previsões comparadas com os verdadeiros julgados.

processo maior a probabilidade pela procedência? Por que quando o ministério público atua a probabilidade é maior do que quando não atua? Por que a probabilidade na denúncia é maior do que na representação? Isto remete à primeira sugestão para trabalhos futuros, que se façam estudos qualitativos, para num movimento indutivo, indo do campo empírico para o campo teórico, procurar responder estas questões.

Outra limitação do trabalho é o fato de terem sido analisadas apenas as informações constantes das planilhas fornecidas pela seção de jurisprudência do sítio do TCU. Estas planilhas tem apenas o texto do sumário, e não o acórdão completo e as outras peças do processo. A análise destes elementos poderia permitir um maior refinamento do modelo, com a inclusão de um maior número de variáveis independentes explicativas, permitindo uma maior acurácia. Isto leva à segunda e última sugestão para estudos futuros: trabalhos com a utilização de ferramentas mais sofisticadas de mineração de dados e de processamento de linguagem natural (NLP) poderão permitir pesquisas nos processos completos e resultar em modelos mais precisos.

Referências

- AGRESTI, A. *An introduction to categorical data analysis*. New Jersey: John Wiley & Sons, 2007.
- BRASIL. LEI N° 8.443 (1992). Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 16 jul. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 17 out 2020.
- BRASIL. Lei no 8.666 (1993). Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 21 jun.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1876/2007 – Plenário. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1876%2520ANOACORDAO%253A2007/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d5d07e20-e40d-11ea-957f-f915fe5b483e. Acesso em: 21 ago 2020.
- BRASIL. DECRETO N° 7.257. Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública. Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm. Acesso em: 16 ago 2020.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Regimento Interno do Tribunal da União*. Brasília, Tribunal de Contas da União, 2011.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Pesquisa de Jurisprudência*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 10 ago 2020.
- CAPUA, V. A.; BARBOSA, M. B.; CARNEIRO, A. P. O respeito ao princípio da impessoalidade na contratação pública após dispensa de processo licitatório motivado por situação de emergência. *Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Campos*. Campos: v. 5 n. 1, 2020, p. 220-235.
- CARVALHO, L. C.; CARVALHO, L. C. Contratações emergenciais: análise da visão do Tribunal de Contas da União. *Revista da Faculdade de Direito–UFPR*. Curitiba: v. 59, n. 1, p. 7-34, 2014.
- DOTTI, M. R. Contratação emergencial e desídia administrativa. *Revista do TCU*. Brasília: v. 108, jan/abr 2007, p. 51-62.
- ELY, J. E. A administração pública municipal na situação de emergência. Monografia. Curso de Especialização em Planejamento e Gestão em Defesa Civil. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2005, 59 p.
- GARCIA, G. P. Vigência e desafios da Lei de Responsabilidade Fiscal, Jurimetria e Tribunais de Contas: um estudo quantitativo sobre o Tribunal de Contas do Município de São Paulo. *Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas*. São Paulo: v. 1, n. 5, p. 49-64, 1 sem 2020. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/issue/view/8/Cadernos%205>. Acesso em: 01 ago 2020.
- HILBE, J. M. Practical Guide to Logistic Regression. Boca Raton, CRC Press, 2015.
- JAMES, G. et al. An Introduction to Statistical Learning. New York, Springer, 2013, 426p
- KUHN, M.; JOHNSON, K. Applied Predictive Modeling. New York: Springer, 2013.
- LUVIZOTTO; C. L.; GARCIA, G. P. A Jurimetria e os tribunais de contas. Anais do I Congresso Internacional dos Tribunais de Contas; V Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas e XXX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, 11-14 nov. 2019 / coordenado por Instituto Rui Barbosa. Curitiba: IRB, p. 366-380, 2020a. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Anais_CITC-final.pdf. Acesso em: 06 ago 2020.

LUVIZOTTO; C. L.; GARCIA, G. P. A Jurimetria e sua aplicação nos tribunais de contas: análise de estudo sobre o Tribunal de Contas da União (TCU). *Revista Controle*. Fortaleza, v. 18, n. 1, p. 46-73, jan./jun. 2020b. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/585>. Acesso em: 01 ago 2020.

MEDEIROS, C. M.; KWITSCHAL, J. M. A utilização da dispensa de licitação para atender situação emergencial provocada por planejamento deficiente e suas consequências. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*. Brasília: v. 2, n. 1, Jan/Jun. 2016, p. 262-282.

OLIVEIRA, A. Comportamento de gestores de recursos públicos: identificação de contingências previstas e viventes relativas à prestação de contas. 2016. Tese (Doutorado em Ciências do Comportamento) – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, 2016.

OLIVEIRA-CASTRO, J. M.; OLIVEIRA, A.; AGUIAR, J. C. Análise comportamental do direito: aplicação de sanções pelo Tribunal de Contas da União a gestores com contas irregulares. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, São Paulo, v. 5, n. 2, 2018. p. 146-161.

SILVA, V. A. Deciding without deliberating. *International Journal of Constitutional Law*, v. 11, n. 3, 2013, p. 557–584.

SILVA, V. A. “Um voto qualquer”? O papel do Ministro Relator na deliberação no Supremo Tribunal Federal. *Revista Estudos Institucionais*, v. 1, n. 1, 2015, p.180–200.

SILVA, R. B. Sociedade e Estado: Quem Controla Quem? Diferentes abordagens do controle social e a evolução das relações Sociedade-Estado. *Revista da CGU*. Brasília: v. 8, n. 13, 404-423, jul/dez. 2016, p. 404-423.

Gilson Piqueras Garcia

Universidade Estadual de São Paulo, Brasil
gilson.piqueras@gmail.com

iD <https://orcid.org/0000-0003-0594-9816>

Doutor em Ciência e Tecnologia pela UNESP. Mestre em Engenharia e Engenheiro Civil pela Escola Politécnica da USP. Especialista em Administração pela FGV. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Coordenador Técnico e Professor de Metodologia Científica nos Cursos de Pós Graduação em Gestão e Controle Externo das Contas Públicas e Direito Público da Escola de Gestão e Contas do TCMSP.

Reequilíbrio econômico-financeiro em concessões de infraestrutura no Brasil: reflexões sobre os impactos da pandemia do Covid-19¹

Economic and financial rebalance in infrastructure concessions in Brazil: reflections on the impacts of the Covid-19 pandemic

Reequilibrio económico y financiero en concesiones de infraestructura en Brasil: reflexiones sobre los impactos de la pandemia Covid-19

Rodrigo Carvalho Gonçalves² e Marcos Lima Bandeira³

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.360>

Resumo: Discussões sobre as consequências da crise do Covid-19 nos setores regulados de infraestrutura do país e seus reflexos nos contratos têm ganhado destaque entre representantes governamentais, da iniciativa privada e da área acadêmica. Diante disso, a presente pesquisa objetiva demonstrar os impactos dessa pandemia em alguns setores de infraestrutura, considerando os diversos posicionamentos de profissionais, acadêmicos e entidades dos setores público e privado, com foco em aspectos relacionados ao reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos. A partir das análises efetuadas, infere-se que alguns fatores essenciais precisam ser considerados nas discussões sobre os eventuais pedidos de reequilíbrio, tais como os procedimentos ou parâmetros adotados para a análise desses pedidos, os riscos ou situações concretas em que as concessionárias encontravam-se inadimplentes antes da crise, a transparência dos mecanismos e procedimentos adotados pelos órgãos envolvidos, o levantamento prévio de riscos específicos de cada setor regulado e o comportamento das variáveis-chave do contrato em decorrência da crise. Além do mais, torna-se importante a atuação dos órgãos de fiscalização e controle de maneira coordenada na análise das questões que envolvem o reequilíbrio dos contratos, de modo a reduzir sobreposições e custos administrativos e de transação para todas as instâncias e atores envolvidos. As considerações deste estudo visam contribuir para o debate acerca da importância dos mecanismos de equilíbrio contratual como um aspecto fundamental para a continuidade de negócios complexos de longo prazo, como é o caso das concessões de infraestrutura, sem desconsiderar aspectos como governança, gestão de riscos e controles.

Palavras-chave: Infraestrutura; Concessões; Contratos; Reequilíbrio econômico-financeiro.

Abstract: Discussions about the consequences of the Covid-19 crisis in the country's regulated infrastructure sectors and its effects on contracts have gained prominence among government representatives, the private sector and the academic area. That said, this research aims to demonstrate the impacts of this pandemic in some infrastructure sectors, considering the different positions of professionals, academics and entities from the public and private sectors, focusing on aspects related to the economic and financial rebalance of contracts. From the analyzes carried out, it appears that some essential factors need to be considered in discussions about possible rebalance requests, such as the procedures or parameters adopted for the analysis of these requests, the risks or concrete situations in which the concessionaires were in defaulters before of the crisis, the transparency of the mechanisms and procedures adopted by the bodies involved, the prior survey of risks specific to each regulated sector and the behavior of key contract

1 Artigo recebido em 14/09/2020 e aprovado em 14/11/2020

2 Escola Nacional de Administração Pública - ENAP

3 Universidade de Brasília - UnB

variables due to the crisis. Moreover, it is important for the supervisory and control bodies to act in a coordinated manner in the analysis of issues involving the rebalance of contracts, in order to reduce overlaps and administrative and transaction costs for all instances and actors involved. The considerations of this study aim to contribute to the debate about the importance of the mechanisms of contractual balance as a fundamental aspect for the continuity of complex long-term businesses, as is the case of infrastructure concessions, without disregarding aspects such as governance, risk management and controls.

Keywords: Infrastructure; Concessions; Contracts; Economic and financial rebalance.

Resumen: Las discusiones sobre las consecuencias de la crisis del Covid-19 en los sectores de infraestructura regulada del país y sus efectos sobre los contratos han ganado protagonismo entre los representantes del gobierno, el sector privado y el área académica. Delante de eso, esta investigación tiene como objetivo demostrar los impactos de esta pandemia en algunos sectores de infraestructura, considerando las diferentes posiciones de profesionales, académicos y entidades del sector público y privado, enfocándose en aspectos relacionados con el reequilibrio económico y financiero de los contratos. De los análisis realizados se desprende que en las discusiones sobre posibles solicitudes de reequilibrio se deben considerar algunos factores esenciales, como los procedimientos o parámetros adoptados para el análisis de estos pedidos, los riesgos o situaciones concretas en las que se encontraban las concesionarias morosas antes de la crisis, la transparencia de los mecanismos y procedimientos adoptados por los organismos involucrados, el relevamiento previo de los riesgos específicos de cada sector regulado y el comportamiento de las variables clave del contrato debido a la crisis. Además, es importante que los órganos de supervisión y control actúen de manera coordinada en el análisis de los temas relacionados con el reequilibrio de los contratos, con el fin de reducir los solapamientos y los costos administrativos y de transacción para todas las instancias y actores involucrados. Las consideraciones de este estudio pretenden contribuir al debate sobre la importancia de los mecanismos de equilibrio contractual como aspecto fundamental para la continuidad de negocios complejos de largo plazo, como es el caso de las concesiones de infraestructura, sin dejar de lado aspectos como gobernanza, gestión de riesgos y controles.

Palabras clave: Infraestructura; Concesiones; Contratos; Reequilibrio económico y financiero.

Introdução

A conjuntura econômica vivenciada no Brasil no início da década de 1990 diminuiu a capacidade do Estado em alocar recursos na expansão e manutenção dos setores de infraestrutura, resultando na deterioração da qualidade dos serviços públicos ofertados à sociedade e, por conseguinte, acelerou uma série de reformas institucionais para incentivar o investimento privado nesses setores por meio de concessões dos serviços públicos (RIGOLON, 1997).

Nas concessões de serviço público, o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, como resultado de uma equação complexa para a execução do objeto do contrato de forma adequada a partir da proposta do concessionário, pode ser entendido como um direito intangível decorrente dos princípios da mutabilidade do contrato, da segurança jurídica e da boa-fé nas relações contratuais (SILVEIRA, 2015).

O Brasil tem visto acentuado interesse pelo tema do equilíbrio econômico-financeiro, onde expressões

como alocação de riscos, fluxo de caixa marginal, revisão ordinária e extraordinária têm se tornado cada vez mais comuns e presentes em análises de estudiosos e profissionais dos mais diferentes setores de infraestrutura (PRADO; GAMELL, 2019).

Em decorrência da pandemia, debates em torno de temáticas relacionadas a reequilíbrio econômico-financeiro, compartilhamento de prejuízos e adaptações contratuais no setor de infraestrutura em decorrência dos impactos da crise do Covid-19 ganham destaque. Representantes governamentais, da iniciativa privada e da área acadêmica têm discutido os impactos dessa crise sobre setores regulados e os prováveis caminhos para o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão. Nesse sentido, destacam-se os encontros promovidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) com a participação de acadêmicos e profissionais do setor privado, bem como discussões no âmbito das agências reguladoras e de órgãos jurídicos do poder pú-

blico, principalmente no que se relaciona aos impactos sofridos pelos setores de transportes e energia elétrica.

Com o estágio atual de pandemia no Brasil, os principais setores afetados foram: energia elétrica, com queda no consumo de energia e aumento da inadimplência, e transportes, com decréscimo na demanda por voos domésticos e internacionais e por transporte rodoviário interestadual e internacional. Os setores de ferrovias, portos, telecomunicações e saneamento mostraram maior resiliência (ABDIB, 2020).

Assim, o objetivo deste estudo é demonstrar os impactos da pandemia de Covid-19 sobre as concessões de transportes e energia elétrica e seus possíveis desdobramentos, considerando os diversos posicionamentos de profissionais, acadêmicos e entidades dos setores público e privado, com foco em aspectos relacionados ao reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Este trabalho torna-se relevante ao destacar os desafios trazidos pelas questões inerentes ao equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão de setores de infraestrutura, no contexto de uma crise econômica e social provocada por uma pandemia, situação revestida de elevado grau de complexidade. Espera-se que as reflexões contribuam para o debate acerca da importância do equilíbrio contratual como um aspecto fundamental para a sobrevivência de negócios complexos de longo prazo, como é o caso das concessões de infraestrutura, especialmente em relação à previsão da alocação dos riscos nos contratos.

Contratos de concessão de serviços públicos e sua complexidade

Concessão de serviço público é o instituto por meio do qual o Estado concede a um agente o exercício de um serviço público em nome próprio e por sua conta e risco, considerando condições fixadas pelo Poder Público, com garantias contratuais de um equilíbrio econômico-financeiro e com remuneração advinda da própria exploração dos serviços, baseada nas tarifas cobradas dos usuários do serviço (MELLO, 2019). Sua natureza jurídica é de um contrato administrativo de regime de direito público, com todas as prerrogativas e sujeições próprias do poder público quanto à finalidade, procedimento, forma, cláusulas exorbitantes, mutabilidade, entre outros (DI PIETRO, 2019).

Esses contratos são regidos por duas categorias básicas de regras: as cláusulas regulamentares ou de serviço, oriundas de lei, decreto ou do próprio contrato, que disciplinam o modo e a forma da prestação do serviço a fim de sempre melhor atender aos seus objetivos;

e as cláusulas contratuais, econômicas ou financeiras, correspondentes a questões econômico-financeiras contidas no contrato (ARAGÃO, 2013).

Quanto aos aspectos econômico-financeiros, os contratos de concessão geralmente possuem uma proteção contra instabilidades para preservar a sua equação econômico-financeira inicial, em face da sua longa duração e do fato de visarem ao exercício de uma atividade-fim do Estado, havendo, assim, uma preocupação em manter o equilíbrio econômico-financeiro desses contratos (ARAGÃO, 2013). Para esse autor, o equilíbrio contratual resulta de uma equação econômico-financeira complexa, devendo contemplar todos os fatores favoráveis e desfavoráveis a ambas as partes (poder concedente e prestador do serviço), visando evitar o enriquecimento injustificado de qualquer uma delas, portanto, uma garantia de mão dupla.

Para Prado e Gamell (2019), a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de longo prazo é assunto chave para a modelagem do projeto nas concessões de serviço público e tema determinante para a precificação de riscos por partes de investidores e financiadores desses projetos. Tal manutenção é regra de regência das concessões, uma vez que dela depende a conservação de contratos diante de um futuro imprevisível, a tutela de relações de longo prazo e a consolidação de projetos complexos (CANTO; GUZELA, 2019).

Quanto a isso, segundo Nóbrega (2020a), o processo de desenvolvimento brasileiro necessita de investimentos em infraestrutura atrelados a mecanismos de incentivos ao setor privado, com instrumentos jurídicos adequados que garantam segurança nas avenças e promovam adequada repartição de responsabilidades entre os signatários. Para esse autor, nos contratos de infraestrutura as incertezas são somadas à complexidade de sua estruturação, tornando-se necessária uma definição clara sobre riscos e sua tipologia, uma vez que essa complexidade reside na detecção, na forma de distribuição e mitigação desses riscos, pontos sensíveis em uma modelagem desse tipo de contrato.

Para além dos elevados graus de especificidade e complexidade inerentes aos setores de infraestrutura, a pandemia do novo coronavírus se materializou como um fator de difícil previsão contratual, o que pode limitar a aplicação de disposições doutrinárias e contratuais clássicas no tratamento dos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro das concessões e dificultar a

solução de eventuais conflitos entre o poder público e as concessionárias.

Impactos da pandemia sobre os setores de transportes e energia

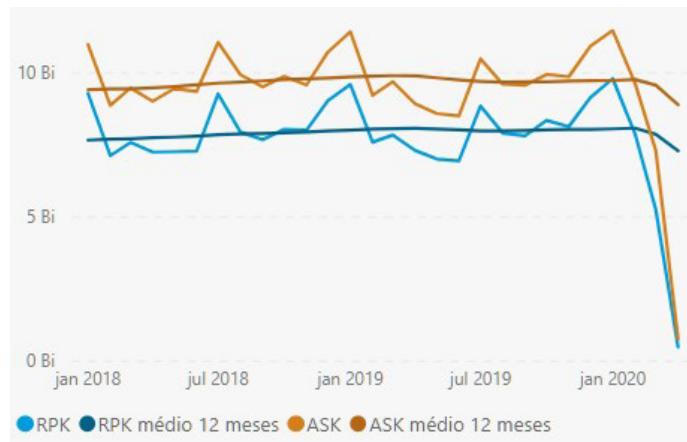
Um dos segmentos impactados pela pandemia foi o setor aeroportuário. O país possuía uma média de 2.500 voos diários (nacionais e internacionais), passando esse número para 200 voos diários com a pandemia, ressaltando que, em abril de 2020, a aviação civil no Brasil operava com 7% da sua capacidade de operação normal (GLANZMANN, 2020).

De acordo com a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC, 2020d), o mercado do setor de aviação

tem registrado queda desde março/2020. Em junho, a demanda por voos no mercado doméstico, em passageiros quilômetros pagos (RPK), teve queda de 85% na comparação com o mesmo mês do ano anterior. No entanto, verifica-se uma melhora em relação a maio e abril, em que a redução na demanda doméstica foi de 91% e 93,1%, respectivamente, em relação aos mesmos meses de 2019.

Os dados mensais de Assentos Quilômetros Oferecidos (ASK) e Passageiros Quilômetros Pagos (RPK) são mostrados no gráfico a seguir, até o mês de abril/2020, podendo-se verificar o significativo impacto da pandemia para o setor de aviação civil.

GRÁFICO 1: VARIAÇÃO DO QUANTITATIVO DE RPK E ASK - JAN/2018 A ABR/2020



Fonte: ANAC, 2020b.

Para Barreto (2020), em relação aos setores rodoviário, ferroviário e transporte de cargas e passageiros, o maior impacto da pandemia foi sobre o setor rodoviário, com uma queda de 90% do volume de passageiros no transporte interestadual e internacional, resultando até na extinção de algumas rotas. Para ele, a demanda contínua de minérios e de grãos minimizou as consequências no setor de infraestrutura ferroviária.

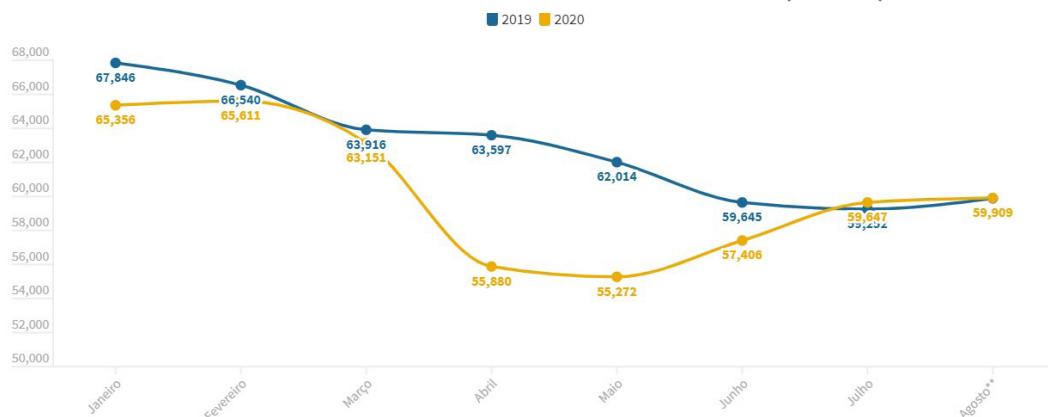
Quanto ao setor elétrico, as repercussões imediatas da crise foram o aumento da inadimplência e a redução de consumo. Segundo Limp (2020):

Há uma diferença de 10 pontos percentuais na inadimplência do setor elétrico, na comparação com a média mensal do primeiro semestre de 2019, que era de 3%. Essa diferença corresponde a um montante de R\$ 2 bilhões que as distribuidoras de energia deixam de arrecadar

por mês dos consumidores.

De acordo com a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE, 2020), em abril de 2020, o setor elétrico chegou a registrar uma retração de 12,1% no consumo de energia em relação ao mesmo mês do ano anterior. No entanto, desde então, tem-se verificado um resultado mais positivo, com uma queda de 10,9% em maio, de 3,8% em junho, alcançando uma alta de 0,7% em julho, em relação aos valores registrados no ano passado para os respectivos meses.

GRÁFICO 2: CONSUMO DE ENERGIA ELÉTRICA – SISTEMA INTEGRADO NACIONAL (2019/2020)



Fonte: CCEE, 2020.

Também merece destaque o fato de a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT, 2020) ter anunciado o início da primeira fase do processo de participação e controle social visando a elaboração da metodologia de cálculo do desequilíbrio decorrente dos efeitos extraordinários da pandemia sobre os contratos de concessão de rodovias. Também a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL, 2020a) anunciou a abertura de consulta pública para debater a proposta de reequilíbrio dos contratos de concessão de distribuição de energia elétrica.

Principais medidas já adotadas no enfrentamento da crise

No Setor Elétrico, medidas para a manutenção da liquidez das empresas que atuam no setor de distribuição de energia elétrica foram tomadas pelo governo. O Decreto nº 10.350, de 18/05/2020, autorizou a criação da Conta-covid, de forma a manter o fluxo de pagamentos no setor elétrico e preservar o seu equilíbrio (BRASIL, 2020). Esse decreto estabelece que a Conta-covid destina-se a receber recursos para cobrir déficits ou antecipar receitas das distribuidoras de energia elétrica, relacionados aos efeitos financeiros da sobrecontratação, neutralidade dos encargos setoriais, postergação dos resultados dos processos tarifários, entre outros.

Por meio da Resolução Normativa nº 885/2020, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) regulamentou a Conta-covid e por meio dessa operação um sindicato de bancos disponibilizou recursos para atender a demanda de R\$ 14,8 bilhões de 50 distribuidoras (ANEEL, 2020c). Dessa operação participarão 16 instituições financeiras, incluindo o BNDES, e os

bancos públicos oferecerão 29% dos recursos e os privados, 71%. Os empréstimos terão carência até julho de 2021 e vencimento em dezembro de 2025 (ANEEL, 2020b).

No setor de Aviação Civil, destaca-se a postergação do pagamento de R\$ 179,2 milhões em outorgas fixas e variáveis de 6 aeroportos do país (Confins, Galeão, Fortaleza, Salvador, Florianópolis e Porto Alegre), em decorrência da Medida Provisória (MP) nº 925/2020, que poderão ser pagas até 18/12/2020 (ANAC, 2020a). Posteriormente, também foi adiado o recolhimento de R\$ 2 bilhões em outorgas – contribuições variáveis e fixas – dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília (ANAC, 2020c).

No caso das companhias aéreas, um grupo de três empresas do segmento concordaram com os termos de uma operação de apoio ao setor de aviação, com previsão de empréstimos de até R\$ 6 bilhões, sendo destinados R\$ 2 bilhões para cada companhia (OLIVEIRA, 2020).

Possíveis instrumentos a serem adotados para análise dos pedidos de reequilíbrio

A equação econômico-financeira em contratos de longo prazo forma-se a partir de uma matriz de riscos, que deve estabelecer de quem será a responsabilidade pelos prejuízos contratualmente delimitados e, caso essa responsabilidade seja do Poder Concedente, este deverá restabelecer a equação econômico-financeira originalmente firmada (GUIMARÃES, 2019).

A matriz de riscos é um instrumento que visa uma alocação ótima dos riscos do projeto em um processo de contratação pública (entre poder público e

contratante), contendo informações como categoria e descrição do risco, probabilidade e impacto, consequências (caso o risco de materialize), medidas de mitigação e alocação dos riscos entre as partes envolvidas.

Para Guimarães (2019), abordagem relevante reside no tratamento a ser dispensado diante da ocorrência de riscos extracontratuais, cujo enfrentamento jurídico se dá a partir de uma análise criteriosa dos termos do contrato, e na hipótese de ausência de solução contratualmente estabelecida, caberá ao intérprete ou ao juiz encontrar critérios secundários para solucionar a questão em harmonia com o regime jurídico do contrato.

Para Marrara e Souza (2019), o equilíbrio econômico-financeiro deve preservar as partes envolvidas no contrato de concessão, inclusive o poder público, garantindo ao concessionário a equivalência entre custos e receitas que caracteriza a relação contratual originária, de modo a impedir uma situação de desvantagem em relação ao pacto inicial e garantir uma recomposição do equilíbrio diante de prejuízos injustificados. Ainda, segundo esses autores, cabe ao Poder Concedente buscar métodos razoáveis para enfrentar uma gama variada de fatores capazes de implicar em desequilíbrio econômico-financeiro desses contratos complexos de longo prazo.

Possíveis medidas para o enfrentamento da atual crise no âmbito administrativo estão em discussão, destacando-se a menção à possibilidade de criação de uma Câmara de Mediação para os reequilíbrios econômico-financeiros com a participação do TCU, com o intuito de evitar a judicialização desses casos. Para Dantas (2020), o TCU poderia capitanejar instrumentos de solução de conflitos extrajudiciais, além de estabelecer expertises e requisitos para o mediador pela análise dos casos de impasse.

Jardim (2020) defende a adoção de protocolos para nortear as ações em concessões e Parcerias Público-Privadas – PPP, mediante definição de procedimentos, prazos e responsáveis para a tomada de decisão quanto aos reequilíbrios no contexto da pandemia. Ainda, segundo Jardim, há a possibilidade de adoção de câmaras específicas para análise dos casos de reequilíbrios nos diferentes setores, contando com as agências reguladoras de cada setor e os órgãos controladores externos, visando dar maior celeridade ao processo de análise e reduzir a judicialização.

Véras (2020) sugere a possibilidade de celebração de um Termo Aditivo disciplinador da relação jurídica excepcional decorrente da pandemia, podendo ser manejadas as seguintes variáveis econômicas: incremento do prazo contratual; redução das obrigações

de investimentos; alteração dos efeitos econômicos de descumprimentos das obrigações de desempenho na remuneração da concessionária. Esse autor também indica outras possíveis abordagens para o problema, tais como: alterar o percentual das receitas extraordinárias destinado à modicidade tarifária ou reverter as penalidades pecuniárias aplicadas às concessionárias, no âmbito de um acordo substitutivo, para a reestruturação econômica da concessão.

Em outra análise, Véras e Nóbrega (2020) entendem que, para fazer frente aos desequilíbrios provocados pela pandemia, câmaras de mediação ligadas a um tribunal de contas poderão analisar o reequilíbrio de contratos de concessão. Para esses autores, nosso ordenamento jurídico vem disciplinando formas alternativas para solucionar conflitos em contratos públicos.

Nesse sentido, Véras e Nóbrega (2020) destacam o art. 174 do Código de Processo Civil, que prevê a possibilidade da criação de câmaras de soluções consensuais de conflitos administrativos pelas entidades da federação, além do art. 32, §5º, da Lei nº 13.140/2015 (também conhecida como Lei de Mediação), o qual dispõe que o procedimento de mediação poderá ter por objeto “a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares”. Ou seja, mesmo no caso de contratos públicos seria possível adotar alternativas aos processos judiciais para a solução de controvérsias.

Nos casos de concessões e parcerias, o art. 11, III, da Lei nº 11.079/20014 (Lei das Parcerias Públíco-Privadas – PPP) trata do emprego de mecanismos privados de resolução de disputas (inclusive arbitragem) para dirimir conflitos decorrentes ou relacionados ao contrato, assim como o art. 23-A da Lei nº 8.987/1995, o qual prescreve que o contrato de concessão poderá prever o emprego desses mecanismos para resolução de disputas decorrentes ou relacionadas ao contrato.

Diante de tais dispositivos, Veras e Nóbrega (2020) entendem pela compatibilidade da solução cogitada pelo governo, pelo Poder Legislativo e pelas cortes de contas com o ordenamento jurídico, no sentido de se estabelecer uma câmara de mediação envolvendo esses atores. Além disso, consideram existir externalidades positivas da presença do controlador externo (no caso das concessões federais, o TCU) na mediação, de modo a reduzir os riscos de questionamentos *ex-post* dos ajustes.

No setor de energia elétrica, Correia (2020) entende que a recomposição do equilíbrio contratual depende da verificação de requisitos formais e materiais, como a existência de fato gerador superveniente e a de-

monstração de seu nexo de causalidade com o desequilíbrio econômico e financeiro dos contratos. Para esse autor, a agência reguladora deve homologar a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, haja vista que a expressiva redução do consumo de energia elétrica foi decorrente da pandemia e de medidas do poder público de fechamento e suspensão de atividades econômicas, não havendo dúvida sobre a existência do fato gerador superveniente e de seu nexo causal.

Posicionamento de órgãos governamentais para os setores de transportes e energia elétrica

Na discussão relacionada a reequilíbrios econômico-financeiros, merece destaque a posição da Advocacia-Geral da União para o setor de transportes. O Parecer nº 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, de 15/04/2020,⁴ foi elaborado em atendimento à consulta formulada pela Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias do Ministério da Infraestrutura. Em resumo, foi questionado pela referida Secretaria se os efeitos negativos suportados pelos vários setores de infraestrutura em decorrência da pandemia poderiam, juridicamente, consistir em evento de força maior capaz de embasar eventual reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

Segundo a AGU (2020), “salvo disposição contratual em sentido diverso, considera-se que o contratado assume os riscos ordinários (ou a álea ordinária) do negócio, enquanto o poder público assume os riscos extraordinários (ou a álea extraordinária)”. Ou seja, apesar do concessionário exercer a atividade por sua conta e risco,⁵ o contrato pode não transferir necessariamente ao particular todos os riscos do empreendimento, podendo alocar riscos à parte que melhor puder gerenciá-los e inclusive alterar a tradicional repartição de riscos em ordinários e extraordinários – aplicada quando não houver disposição contratual quanto à repartição dos riscos –, levando em consideração as características específicas de cada caso concreto.

O citado parecer estabelece que apenas eventos excepcionais justificariam a revisão do contrato, sendo imprescindível tratar-se de: evento superveniente e extraordinário; cuja ocorrência ou consequências sejam imprevisíveis e inevitáveis; que tenha gerado um desequilíbrio muito grande no contrato, i.e., uma one-

rosidade excessiva para uma das partes. No âmbito da consulta em tese, o parecer reconhece que o elemento causador do impacto econômico nas concessões, ainda que indiretamente, consistiu num evento da natureza capaz de classificar a pandemia como caso fortuito ou força maior, caracterizando a álea extraordinária, salvo disposição contratual em contrário.

Salienta-se, ainda, o posicionamento referenciado no parágrafo 73 do Parecer nº 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, que traz uma importante ressalva quanto à possibilidade de reequilíbrio dos contratos:

Porém, é importante ressaltar que esse reconhecimento em tese não significa necessariamente que os contratos de concessão deverão ser reequilibrados. Primeiro porque é possível que algum contrato tenha estabelecido uma alocação de riscos diferente da divisão tradicional entre riscos ordinários e extraordinários. Segundo, porque é necessário avaliar se a pandemia teve efetivo impacto sobre as receitas ou despesas do concessionário. É possível que, em determinados casos, não tenha ocorrido impacto significativo. Esses elementos deverão ser devidamente examinados para que se possa concluir se um determinado contrato deve ser reequilibrado.

Ou seja, o poder concedente e as agências reguladoras deverão avaliar se a queda de demanda e eventuais perdas financeiras das concessionárias são, de fato, associadas à pandemia do novo coronavírus, durante a análise de cada caso concreto.

O parecer da AGU para o setor de transportes é de extrema relevância para as discussões que serão realizadas em outros setores, haja vista a possibilidade de os órgãos envolvidos adotarem entendimento semelhante, visando conferir uniformidade e segurança jurídica ao tratamento das questões decorrentes da pandemia.

Destaca-se que os reequilíbrios econômicos e financeiros no setor de energia elétrica ainda serão analisados pela ANEEL, já que tal assunto não foi definido no âmbito da regulamentação da Conta-covid (MENDES; COIMBRA, 2020). Na visão do TCU, ao deixar para regular essa questão no futuro, a ANEEL buscaria “ter uma metodologia clara e padronizada quanto aos efeitos da pandemia, trazendo segurança e uniformidade aos casos concretos que surjam” (MENDES; COIMBRA, 2020).

⁴ Disponível em <https://licitacao.paginas.ufsc.br/files/2020/03/Parecer-AGU-Concessão-Transportes-Recomposição.pdf>

⁵ No caso de concessão, o serviço é exercido por “conta e risco” do contratado (art. 2º, incisos II, III e IV, da Lei nº 8.987, de 1995).

Discussões jurídicas promovidas pelo TCU

Discussões jurídicas sobre equilíbrio econômico-financeiro de concessões de infraestrutura em decorrência da pandemia do Covid-19 foram promovidas pelo Centro de Altos Estudos em Controle e Administração Pública (Cecap) do Tribunal de Contas da União, em sessões realizadas entre os dias 7 e 16 de julho de 2020.

Tais discussões trouxeram importantes elementos para o entendimento da problemática que será enfrentada pelo poder público quando da análise de pleitos apresentados pelos concessionários para o reequilíbrio dos contratos em virtude da pandemia. Os principais pontos dessas discussões, na visão dos autores deste artigo, passam a ser descritos nos subtópicos a seguir.

Existência e configuração de um princípio de proteção ao equilíbrio econômico-Financeiro das concessões na Constituição de 1988

De acordo com Monteiro,⁶ não há um “princípio de proteção ao equilíbrio econômico-financeiro” na Constituição, haja vista que o art. 37, XXI, refere-se aos contratos que envolvem obras, serviços, compras e alienações em geral, ou seja, cujo pagamento se dá com recursos orçamentários.

Para Monteiro, a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em concessões foi prevista no art. 9º da Lei 8.987/1995 para os casos de alteração legal específica relacionada aos serviços da concessão, com impacto sobre as receitas e os custos da concessionária; e modificação unilateral do contrato pelo poder concedente.

Ainda segundo Monteiro, a ocorrência de força maior (como no caso de uma pandemia) nada tem a ver com modificação unilateral do contrato pelo concedente, haja vista que tal evento atinge toda a sociedade, incluindo o próprio poder público. No entanto, diante da necessidade de continuidade do serviço público haveria a possibilidade de negociação entre o poder concedente e as concessionárias para o estabelecimento de novas bases para a prestação do serviço, sob pena de rescisão do contrato em caso de inadimplemento.

Em seu entendimento, o poder público deve avaliar os custos de eventual rescisão, incluindo o valor da indenização por investimentos realizados e não amortizados, e os riscos de realização de uma nova licitação, alertando que um novo certame não é uma solução sim-

ples e que não há garantia de continuidade de prestação do serviço.

No entendimento de Rodrigues,⁷ um princípio e/ou instituto do equilíbrio econômico-financeiro não consta no texto da CF/1988 e não pode ser deduzido a partir de uma interpretação sistemática (p.ex., a junção do art. 37, XXI c/c art. 175). Para ele, a história genética da Constituição, considerando os trabalhos constituintes da Assembleia Nacional de 1987/1988, demonstra que o Constituinte rejeitou por mais de 40 vezes todas as propostas de inclusão da expressão equilíbrio econômico-financeiro dos contratos no texto do art. 175 da Carta Magna.

Rodrigues ressalta que as rejeições dessa inclusão se valeram de um argumento constante, em que pese não ter sido o único: o de que o equilíbrio econômico-financeiro das concessões foi considerado matéria afeta ao legislador ordinário pelo Constituinte.

Em sua pesquisa, Rodrigues indica que a proposta constituinte que deu origem ao texto do art. 37, XXI, de autoria do Deputado Luís Roberto Andrade Ponte diz respeito exclusivamente à garantia de “condições contratuais que assegurem o pagamento das parcelas do preço ou das faturas de obras ou serviços nos prazos ajustados e em valores atualizados”.

Por fim, Rodrigues manifesta concordância ao item 370 do Relatório de Acompanhamento relatado pelo Ministro Bruno Dantas (Processo TC 030.098/2017-3), onde, sem recorrer a dispositivos da CF, afirma-se apenas que “é preciso observar, todavia, que o dever de manutenção de equilíbrio econômico-financeiro no direito das concessões é estabelecido pelo art. 9º e seus parágrafos da Lei 8.987/1995”.

Especificidades do regime econômico-financeiro de concessões e aplicação de mecanismos alternativos de solução de controvérsias

Para Moreira,⁸ diferentemente dos contratos regidos pela Lei nº 8.666/1993, os contratos de concessão apresentam alta assimetria de informações e investimentos privados de longo prazo, dependendo de tarifas custeadas por um universo de usuários para a sua consecução. Além disso, tais contratos são complexos

⁷ Anotações do professor Itiberê de Oliveira Castellano Rodrigues no Ciclo de Debates – Discussões jurídicas do reequilíbrio de concessões em infraestrutura, Cecap/TCU, em 9 jul. 2020.

⁸ Anotações do professor Egon Bockmann Moreira no Ciclo de Debates – Discussões jurídicas do reequilíbrio de concessões em infraestrutura, Cecap/TCU, em 14 jul. 2020.

e incompletos e o seu equilíbrio pode ser representado por uma estrada não-linear, com picos e vales.

Moreira entende que a matriz de riscos não pode ser alterada em condições normais, posto que ela existe para permanecer e não para ser modificada por uma simples vontade. No entanto, diante de situações extremas, julga ser possível alterar a matriz de alocação de riscos, desde que isso seja decisivo para a continuidade do projeto concessionário, o que não decorreria de escolhas das partes, mas de evidências oriundas da execução do contrato de concessão.

Na medida em que os contratos de concessões de infraestrutura envolvem projetos para consecução de políticas públicas, e considerando a ampla autorização legislativa para negociações administrativas existente em nosso ordenamento,⁹ Moreira entende ser viável a adoção de soluções de equilíbrio que, “obedientes ao objeto do contrato e celebradas sob o manto da lei, inovem positivamente a preservação do projeto concessionário e/ou aperfeiçoem a sua execução”.

Conclui Moreira que os contratos de longo prazo são incompletos por natureza e geradores de conflitos durante sua execução. Diante disso, as partes contratantes devem adotar metodologias que resolvam as controvérsias com os menores custos, dentre eles, os de natureza econômica, financeira, reputacional, institucional, etc. Além da definição de obrigações contratuais, revela-se de grande importância a pactuação *ex-ante* dos mecanismos de solução de controvérsias, tais como: negociação; painel de disputas (*dispute boards*); mediação; arbitragem e ações judiciais.

Em outra abordagem, Nóbrega (2020b) aborda o porquê da dificuldade de reequilibrar contratos complexos, tais como os contratos de concessão. Isso decorreria de elementos como não-linearidade e incerteza estratégica das partes na relação contratual. Nóbrega (2020b) nos faz algumas provocações ao afirmar que a miopia teórica e técnica é parte do problema e que para muitas situações complexas sempre há uma solução simples e errada. Isso porque a teoria da imprevisão estaria descolada da realidade ao considerar como uma situação excepcional algo que seria um natural estado de artes do contrato, qual seja, a sua incompletude (NÓBREGA, 2020a).

Em sua explicação, contratos de concessões de infraestrutura são complexos, incompletos e relacionais

⁹ Moreira indica os princípios da Legalidade e Eficiência (Constituição, art. 37), a Lei nº 13.105/2015 (CPFC), Lei nº 9.307/1996 (Lei de Arbitragem), Lei nº 8.987/1995, art. 23-A (concessões comuns), Lei nº 11.079/2004, art. 11 (PPPs), Lei nº 12.462/2011, art. 44-A (RDC), Lei nº 13.303/2016, art. 12, par. único (Lei das estatais), Lei nº 13.655/2018, art. 26 (LINDB), e Lei nº 13.867, de 26/08/2019 (desaprovação).

(de longa duração), não podendo se falar em equilíbrio *ex ante*, com base na ideia de *pacta sunt servanta* dos contratos completos (como as contratações da Lei nº 8.666/1993).

Nóbrega (2020b) destaca que a percepção de risco se modifica com o passar do tempo porque a distribuição de probabilidades muda e, diante disso, congelar a matriz de risco pode gerar problemas. Entende ser possível que ela seja alterada por acordo entre as partes, ou seja, não se trata de uma cláusula exorbitante. Em linha com outros pesquisadores, entende que a solução do reequilíbrio para contratos complexos não está no art. 37, XXI na CF, mas na legislação infraconstitucional.

Teoria da Imprevisão e Fato do Príncipe nas Concessões

Loureiro (2020) abordou a álea econômica extraordinária e extracontratual e o fato do princípio. Apresentou a definição de álea econômica extraordinária como eventos não disciplinados (não previstos) no contrato, não passíveis de serem contornados e não causados pelas partes, mas que possuem impacto no contrato. E fato do princípio como atos estatais lícitos, não referidos imediatamente a competências contratuais, mas que possuem algum tipo de impacto na concessão.

Para esse pesquisador, a Teoria do Equilíbrio Econômico-Financeiro tradicional indica haver uma proteção a uma equação que considera “entradas” e “saídas” do concessionário, em face de uma teoria de áleas, em que o Poder Concedente responderia pela álea extraordinária. E os remédios indicados por essa teoria para reequilibrar o contrato seriam a revisão tarifária, extensão de prazo, revisão de metas e padrões do serviço, entre outros.

Loureiro (2020) propõe que tal entendimento não seria decorrente da descrição do direito positivo brasileiro, mas derivado de uma reformulação de uma reflexão “estrangeira”, no caso o direito francês. Segundo ele, a teoria das áleas ainda deve ser estudada e aprofundada pelas seguintes razões: as instâncias de decisão e controle operam com essa lógica e também as matrizes de risco (ou pelo menos não a afastam), e os pleitos de reequilíbrio são feitos com base na lógica da álea econômica extraordinária e extracontratual e fato do Príncipe.

Para Loureiro (2020), não está claro qual o efeito provocado no equilíbrio do contrato a partir da aplicação destas teorias, se “recompõe tudo ou nada” ou se “recompõe um pouco”, indicando que será funda-

mental analisar detidamente os contratos, a legislação e a regulação setorial nos casos concretos.

Considerações finais

O presente trabalho teve como objetivo demonstrar alguns efeitos decorrentes da crise provocada pela pandemia de Covid-19 sobre as concessões de infraestrutura, em especial nos setores de transportes e energia elétrica, e seus possíveis desdobramentos, com foco em aspectos relacionados ao reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, considerando os variados posicionamentos de especialistas e estudiosos da área de concessões de infraestrutura, além do entendimento da própria AGU para o setor de transportes.

A atenção com a manutenção do equilíbrio contratual é de fundamental importância para a relação harmoniosa entre as partes, que, em conjunto, unem forças para a consecução de um projeto de interesse público, e um provável desequilíbrio econômico-financeiro do contrato tem como consequência prejuízos para um ou ambos os pactuantes. Caso esse desequilíbrio não seja corrigido logo no seu início, tende a gerar impactos internos ao contrato que podem irradiar efeitos nocivos para projetos além daquele onde se instaurou o desequilíbrio, ao aumentar os riscos para os empreendedores de um determinado setor.

Nesse sentido, torna-se importante avaliar os procedimentos ou parâmetros adotados para a análise de eventuais reequilíbrios por parte do Poder Concedente e das agências reguladoras, de modo a verificar como está sendo observada a alocação de riscos prevista explícita ou implicitamente no respectivo instrumento contratual. Essa análise deve ser realizada caso a caso, em virtude das diversas configurações contratuais existentes nos setores regulados de infraestrutura, haja vista a constante evolução das cláusulas dos contratos a cada nova rodada de concessões. Ou seja, em um mesmo setor regulado os arranjos contratuais não necessariamente serão uniformes e podem contemplar regras específicas definidas em um determinado leilão.

Insta frisar também os riscos ou situações concretas em que as concessionárias já se encontravam inadimplentes no cumprimento dos contratos de concessão e que possam buscar caracterizar tal situação como reflexo da pandemia, de modo a obter um benefício impróprio na repactuação do instrumento contratual. Além disso, a matriz de riscos dos diferentes con-

tratos precisa ser verificada, de forma a analisar a quem estariam alocados os riscos decorrentes da situação atual. Diante da ausência de tal instrumento no contrato, deve-se analisar a legislação e a regulação setorial.

Questão significativa se refere aos pontos críticos dos mecanismos e procedimentos adotados pelos órgãos envolvidos, que leve em conta um levantamento prévio de riscos específicos de cada setor. Para tanto, analisar o comportamento das variáveis-chave do contrato para a concessão de eventual reequilíbrio é essencial, de modo a identificar efeitos diretos da pandemia e das medidas adotadas pelos governos para o seu enfrentamento que possam ter impactado os ajustes.

Do mesmo modo, cabe considerar em que medida a pandemia teve influência sobre as receitas ou despesas do concessionário, consoante parecer da AGU para o setor de transportes. Para tal, métricas que possam dar suporte ao processo de análise do impacto da pandemia na equação econômico-financeira do contrato precisam ser bem estabelecidas, considerando as principais variáveis do setor analisado e aspectos regulatórios e contratuais que possam ensejar um eventual processo do reequilíbrio, por exemplo, em decorrência de medidas de restrição adotadas pelo poder público, desde que haja nexo casual entre estas e os impactos observados nos contratos.

Outro tópico relevante diz respeito aos instrumentos e mecanismos desenvolvidos pelos órgãos responsáveis pela análise dos pedidos de reequilíbrio que permitam um nível de detalhamento e profundidade necessários diante de cada uma das diferentes situações, de forma a não considerar aspectos decorrentes de um mau desempenho na prestação do serviço por parte de algumas concessionárias como reflexo imputável ao período da pandemia, não incorporando tais efeitos no cálculo de eventual reequilíbrio. Nesse ponto, a transparência do procedimento adotado é fator fundamental a ser considerado na análise dos pleitos das concessionárias, aliado a mecanismos de governança, gestão de riscos e controles internos.

Por fim, ressalta-se que tais considerações são percepções iniciais sobre o tema, sendo necessárias mais discussões visando a atuação coordenada dos órgãos de fiscalização e controle na análise de questões que envolvem o reequilíbrio dos contratos de concessão em decorrência da pandemia, de modo a reduzir sobreposições e custos administrativos e de transação para todas as instâncias e atores envolvidos.

Referências

- ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU. *Parecer nº 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU*. Brasília, 2020.
- AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – ANAC. *ANAC aplica regra de MP e posterga pagamento de outorgas de 6 aeroportos*, 2020a. Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/noticias/2020/anac-aplica-regra-de-mp-e-posterga-pagamento-de-outorgas-de-6-aeroportos>>. Acesso em: 16 jul. 2020.
- _____. *Demanda e oferta do transporte aéreo*, 2020b. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOWM1N2U2ODEtOWNiNy00YWU2LTkxZTctMTJiNDM2YzYxOGI2IiwidCI6ImI1NzQ4ZjZlWI0YTQtNGIyYi1hYjJhLWVmOTUyMjM2ODM2NiIsImMiOjR9>. Acesso em: 6 set. 2020.
- _____. *Postergado o pagamento de outorgas dos aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília*, 2020c. Disponível em <<https://www.anac.gov.br/noticias/2020/postergado-o-pagamento-de-outorgas-dos-aeroportos-de-guarulhos-viracopos-e-brasilia>>. Acesso em: 16 jul. 2020.
- _____. *Segundo trimestre do ano revela queda brusca nos indicadores de mercado do transporte aéreo*, 2020d. Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/noticias/2020/segundo-trimestre-do-ano-revela-queda-brusca-nos-indicadores-de-mercado-do-transporte-aereo-1>>. Acesso em: 5 set. 2020.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. *Consulta pública debate proposta de reequilíbrio para distribuidoras*, 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3278ED1>>. Acesso em: 4 set. 2020.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. *Conta-covid terá taxa final de 3,79%+CDI e participação de 16 instituições financeiras*, 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/2DoeY05>>. Acesso em: 16 jul. 2020.
- _____. *Resolução Normativa nº 885, de 23 de maio de 2020*. Dispõe sobre a CONTA-COVID, as operações financeiras, a utilização do encargo tarifário da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) para estes fins e os procedimentos correspondentes, 2020c. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-normativa-n-885-de-23-de-junho-de-2020-263039015>>. Acesso em: 16 jul. 2020.
- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT. *ANTT busca metodologia para amenizar impacto da pandemia*, 2020. Disponível em: https://www.antt.gov.br/noticia/aberta/-/asset_publisher/ES3IO-01qMsue/content/id/1710554. Acesso em: 6 set. 2020.
- ARAGÃO, A. S. de. A evolução da proteção do equilíbrio econômico-financeiro nas concessões de serviços públicos e nas PPPs. *Revista de Direito Administrativo*, v. 263, p. 35-66, 2013.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE – ABDIB. *Setores de infraestrutura acumulam impactos diversos e pedem reequilíbrio para garantir solvência*, 2020. Disponível em: <<https://www.abdib.org.br/2020/06/23/setores-de-infraestrutura-acumulam-impactos-diversos-e-pedem-reequilíbrio-para-garantir-solvencia>>. Acesso em: 16 jul. 2020.
- BARRETO, D. F. G. *Webinário discute desafios para retomada do crescimento nos setores rodoviário, ferroviário, aeroportuário e elétrico*, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/webinario-discute-desafios-para-retomada-do-crescimento-nos-setores-rodoviariero-ferroviario-aeroportuario-e-eletrico.htm>>. Acesso em: 1 set. 2020.
- BRASIL. *Decreto nº 10.350, de 18 de maio de 2020*. Dispõe sobre a criação da Conta destinada ao setor elétrico para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 e regulamenta a Medida Provisória nº 950, de 8 de abril de 2020, e dá outras providências, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10350.htm>. Acesso em: 17 jul. 2020.
- CANTO, M. D.; GUZELA, R. P. Prorrogações em contratos de concessão. In: MOREIRA; E. B. (Coord.). *Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, taxa interna de retorno, prorrogação antecipada e rellicitação*. 2. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA – CCEE. *Gráfico de variação do consumo mostra trajetória ao longo da pandemia*, 2020. Disponível em: <https://www.ccee.org.br/portal/faces/pages_publico/noticias-opiniao/noticias/noticialeitura?contentid=CCEE_656752&_afrLoop=980503468445169&_adf.ctrl-state=eoxy1lnr3_84#%40%40%3Fcontentid%3DCCEE_656752%26_afrLoop%3D980503468445169%26_adf.ctrl-state%3Deoxy1lnr3_88>. Acesso em: 5 set. 2020.

CORREIA, T. B. *O direito de reequilíbrio das distribuidoras na crise de Covid-19*, 2020. Disponível em: <<https://editorabrasilenergia.com.br/o-direito-de-reequilibrio-das-distribuidoras-na-crise-de-covid-19/>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

DANTAS, B. *Em webinário, participantes discutem como enfrentar crise provocada pela pandemia no setor de transportes*, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/em-webinar-participantes-discutem-como-enfrentar-crise-provocada-pela-pandemia-no-setor-de-transportes.htm>>. Acesso em: 1 set. 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito administrativo*. 32. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Forense, 2019.

GLANZMANN, R. S. *Webinário discute desafios para retomada do crescimento nos setores rodoviário, ferroviário, aeroportuário e elétrico*, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/webinario-discute-desafios-para-retomada-do-crescimento-nos-setores-rodoviario-ferroviario-aeroportuario-e-elettrico.htm>>. Acesso em: 1 set. 2020.

GUIMARÃES, F. V. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPS: formação e metodologias para recomposição. In: MOREIRA; E. B. (Coord.). *Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, taxa interna de retorno, prorrogação antecipada e rellicitação*. 2. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

JARDIM, A. C. P. *Em webinário, participantes discutem como enfrentar crise provocada pela pandemia no setor de transportes*, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/em-webinar-participantes-discutem-como-enfrentar-crise-provocada-pela-pandemia-no-setor-de-transportes.htm>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

LIMP. R. *Webinário discute desafios para retomada do crescimento nos setores rodoviário, ferroviário, aeroportuário e elétrico*, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/webinario-discute-desafios-para-retomada-do-crescimento-nos-setores-rodoviario-ferroviario-aeroportuario-e-elettrico.htm>>. Acesso em: 1 set. 2020.

LOUREIRO, L. G. K. Álea econômica extraordinária e extracontratual & fato do princípio: o que são? que consequências provocam nos contratos? In: DISCUSSÕES JURÍDICAS DO REEQUILÍBRIO DE CONCESSÕES EM INFRAESTRUTURA, 7., 2020, Brasília. *Ciclo de Debates – Discussões jurídicas do reequilíbrio de concessões em infraestrutura, Cecap/TCU*. Brasília: Cecap, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/cecap/videos/discussoes-juridicas-do-reequilibrado-concessoes-em-infraestrutura-quarta-secao-16-07-2020.htm>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

MARRARA, T.; SOUZA, A. Equilíbrio econômico-financeiro e redução tarifária. In: MOREIRA; E. B. (Coord.). *Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, taxa interna de retorno, prorrogação antecipada e rellicitação*. 2. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MELLO, C. A. B. de. *Curso de direito administrativo*. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

MENDES, G.; COIMBRA, L. *TCU elogia ANEEL por não incluir reequilíbrio de contratos de distribuidoras em Conta-Covid*, 2020. Disponível em: <<https://www.agenciainfra.com/blog/tcu-elogia-aneel-por-nao-incluir-reequilibrio-de-contratos-de-distribuidoras-em-conta-covid/>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

NÓBREGA, M. *Direito e economia da infraestrutura*. Belo Horizonte: Fórum, 2020a.

_____. Por que é tão difícil reequilibrar contratos complexos: não-linearidade; incerteza estratégica e controle. In: DISCUSSÕES JURÍDICAS DO REEQUILÍBRIO DE CONCESSÕES EM INFRAESTRUTURA, 7., 2020, Brasília. *Ciclo de Debates – Discussões jurídicas do reequilíbrio de concessões em infraestrutura, Cecap/TCU*. Brasília: Cecap, 2020b. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/cecap/videos/webnario-discussoes-juridicas-do-reequilibrado-concessoes-em-infraestrutura-tercera-secao-14-07-2020.htm>>. Acesso em: 9 ago. 2020>.

OLIVEIRA, A. Três principais aéreas do Brasil aceitam proposta de socorro, diz BNDES, 2020. Disponível em: <<https://www.sunoresearch.com.br/noticias/companhias-aereas-aceitam-condicoes-socorro/>>. Acesso em: 16 jul. 2020.

PRADO, L. N.; GAMELL, D. A. Regulação econômica de infraestrutura e equilíbrio econômico-financeiro: reflexos do modelo de regulação sobre o mecanismo de reequilíbrio adotado. In: MOREIRA; E. B. (Coord.). *Tratado do equilíbrio econômico-financeiro: contratos administrativos, concessões, parcerias público-privadas, taxa interna de retorno, prorrogação antecipada e rellicitação*. 2. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

RIGOLON, J. F. Z. Regulação da infraestrutura: a experiência recente no Brasil. *Revista do BNDES*, v. 4, n. 7, p. 123–150, 1997.

SILVEIRA, O. D. *As formas de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro nos contratos de concessão de serviços públicos*, 2015. <Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/44174/as-formas-de-restabelecer-o-equilibrio-economico-financeiro-nos-contratos-de-concessao-de-servicos-publicos>>. Acesso em: 18 jul. 2020

VERÁS, R. *Coronavírus, equilíbrio econômico-financeiro em concessões, dever de renegociar: quem paga a conta pela Teoria da Imprevista?*, 2020. Disponível em: <<https://www.editoraforum.com.br/noticias/coronavirus-equilibrio-economico-financeiro-em-concessoes-dever-de-renegociar-quem-paga-conta-pela-teoria-da-imprevista-coluna-direito-da-infraestrutura/>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

VERÁS, R.; NÓBREGA, M. *Mediação em reequilíbrio de contratos de concessão – uma solução eficiente*, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3bAPWrM>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

Rodrigo Carvalho Gonçalves

Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasil
rodrigoenc@gmail.com

iD <https://orcid.org/0000-0002-3972-2305>

Especialista em Governança e Controle da Regulação em Infraestrutura pela Escola Nacional de Administração Pública. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União

Marcos Lima Bandeira

Universidade de Brasília (UnB), Brasil
mlband2@hotmail.com

iD <https://orcid.org/0000-0003-1356-2689>

Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União

Inovação em accountability no combate à Covid-19 no Brasil: Uma análise empírica do Controle Interno¹

Innovation in accountability in the fight against Covid-19 in Brazil: An empirical approach of the internal control

Innovación en accountability en la lucha contra el Covid-19 en Brasil: Un análisis empírico del control interno

Marcus Vinicius de Azevedo Braga², Daniel Matos Caldeira³ e Sandro Zachariades Sabença⁴

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.325>

Resumo: Este trabalho visa compilar e descrever as medidas adotadas pelos órgãos de controle interno brasileiros das esferas de governo estadual e federal, a partir de uma classificação de inovação no setor público adotada pela OCDE, e adotando como referência a relação entre as dimensões de *accountability* e as macrofunções do controle. As iniciativas qualificadas como inovadoras foram levantadas por meio de consulta aos sítios eletrônicos oficiais dos órgãos e entes definidos na amostra. As iniciativas de *accountability* vinculadas às macrofunções ouvidoria e prevenção à corrupção caracterizaram-se pela inovação orientada ao aprimoramento de estruturas ou práticas já existentes, e também pelo predomínio do domínio adaptativo da inovação, ao passo que as iniciativas de *accountability* horizontal brasileiras, referentes às macrofunções auditoria interna governamental, correição e combate à corrupção, foram de caráter antecipatório e orientadas à missão.

Palavras-chave: *Accountability. Controle Interno. Covid-19.*

Abstract: This work aims to map and analyze the measures adopted by the Brazilian internal control agencies at the state and federal levels, based on a classification of innovation in the public sector adopted by the OECD, having as reference the relationship of *accountability* with the macro-functions of government internal audit, ombudsman, correction, prevention and fight against corruption. The initiatives qualified as innovative were raised by consulting the official websites of the agencies and entities defined in the sample, complemented with international examples. The *accountability* initiatives linked to the macro-functions of the ombudsman and the prevention of corruption, were characterized by innovation aimed at improving existing structures or practices, and also by the predominance of the adaptive domain of innovation, while Brazilian horizontal *accountability* initiatives, referring to macrofunctions government internal audit, correction and fight against corruption, were anticipatory and mission oriented.

Keywords: *Accountability. Internal control. Covid-19.*

1 Artigo recebido em 12/08/2020 e aprovado em 11/11/2020

2 Universidade Federal do Rio de Janeiro

3 Universidade de Lisboa, Portugal

4 Fundação Getúlio Vargas

Resumen: Este trabajo tiene como objetivo mapear y analizar las medidas adoptadas por los órganos de control interno brasileños a nivel estatal y federal, a partir de una clasificación de la innovación en el sector público adoptada por la OCDE, teniendo como referencia la relación de la rendición de cuentas con las macro funciones de auditoría interna del gobierno. Defensoría del Pueblo, Corrección, Prevención y Lucha contra la Corrupción. Las iniciativas calificadas como innovadoras se plantearon consultando las webs oficiales de los organismos y entidades definidas en la muestra, complementadas con ejemplos internacionales. Las iniciativas de rendición de cuentas vinculadas a las macrofunciones del ombudsman y la prevención de la corrupción, se caracterizaron por la innovación dirigida a mejorar las estructuras o prácticas existentes, y también por el predominio del dominio adaptativo de la innovación, mientras que las iniciativas de rendición de cuentas horizontales brasileñas, referidas a Las macrofunciones gubernamentales de auditoría interna, corrección y lucha contra la corrupción, fueron anticipatorias y orientadas a la misión.

Palabras clave: *Accountability. Control Interno. Covid-19.*

INTRODUÇÃO

O objetivo desse trabalho é compilar e descrever as iniciativas inovadoras de *accountability* adotadas pelos órgãos de controle interno previstos no art. 74 da Constituição Federal de 1988, no âmbito dos governos estaduais e federal, no contexto da resposta à emergência sanitária ocasionada pela Covid-19, no primeiro semestre de 2020; utilizou-se do framework adotado pela Controladoria-Geral da União (CGU) de macrofunções como recorte metodológico, entendidas estas como auditoria interna governamental, corregedoria, ouvidoria, prevenção e combate à corrupção, cuja metodologia encontra-se detalhada em seção própria.

A Covid-19, conforme Sonekar e Ponnaiah (2020), é uma doença causada pelo Novo Coronavírus - SARS-CoV-2, descoberto no final de 2019 após casos registrados na China, e que rapidamente ganhou proporções mundiais, alcançando o status de pandemia, colapsando os sistemas de saúde nacionais (WHO, 2020), pela sua “disseminação rápida e massiva” (WEF, 2020), e provocando severos impactos socioeconômicos, dada a necessidade de adoção de medidas de restrição da circulação de pessoas, visando limitar a velocidade de disseminação do vírus.

O ambiente de incerteza e a necessidade de adotar ações emergenciais teve efeitos diretamente nos governos, nas diversas esferas de poder, demandando ações de coordenação política, em especial na Saúde, aflorando as fragilidades e potencialidades das administrações governamentais para o enfrentamento desse inimigo invisível, em especial no que se refere aos desafios impostos aos setores de compras, em um contexto de uma corrida mundial por medicamentos, equipamentos e insumos, acarretando em um cenário confuso, de muita pressão da opinião pública, de escassez nos mercados local e internacional de equipamentos de pro-

teção individual (como máscaras) e de equipamentos hospitalares (como respiradores), afetando as referências de preços e práticas de compras governamentais.

Além dos impactos na Política de Saúde, os governos precisaram adotar ações compensatórias para a estratégia consensualizada de distanciamento social, com a adoção, entre outras medidas, de transferência direta de renda para seus cidadãos que perderam empregos em decorrência da crise econômica que emergiu. No Brasil, por exemplo, plataforma do Senado Federal para acompanhar os gastos destinados ao combate da pandemia registram valores autorizados no final do primeiro semestre que ultrapassam R\$ 400 bilhões (BRASIL, 2020a), 5,5% do PIB nacional de 2019, (BRASIL, 2020b).

Com a mudança do cenário de forma dinâmica, com uma demanda por uma atuação célere dos governos, emergiram novos riscos aos processos, fazendo com que o acompanhamento das medidas adotadas pelos governantes e da aplicação de recursos pelo erário, exigisse das velhas práticas de *accountability* e controle interno um processo de adaptação; em um cenário no qual as medidas inovadoras adotadas pelas entidades de controle interno podem ser fonte de aprendizagem organizacional para esses órgãos em tempos de bonança vindouros ou diante de outras emergências dessa amplitude.

Crises, conforme Osborne e Brown (2005), são fontes significativas de mudanças e inovações⁵. Os efeitos da recente crise provocada pela pandemia da Covid-19 exigiram mudanças de grandes dimensões, tanto no que tange à reformulação de políticas públicas,

5 Um bom exemplo que ilustra essa ação inovadora do controle foi o Cartão de Pagamento da Defesa Civil, que decorreu de uma ação em 2011 de cooperação da CGU com o gestor federal visando dar celeridade e transparéncias as ações de respostas de desastres naturais. O cartão de pagamento foi uma mudança estrutural na forma de transferência de recursos para ações de defesa civil.

quanto na redefinição de prioridades, por se tratar de um evento transversal às diversas facetas da sociedade, demandando ações rápidas, sem a garantia da efetividade (BID, 2020), dada a incerteza dos cenários, como materializado na decisão de quando e onde abrir hospitais de campanha, entre outros, o que termina por fim em impactar a gestão e consequentemente, a estrutura de *accountability*, tema do presente artigo.

O trabalho foi dividido em quatro seções. A primeira delas busca estabelecer um referencial teórico, harmonizando as teorias correntes de *accountability* e as macrofunções desempenhadas pelo controle interno, sob o qual será estruturado o procedimento de coleta, de tratamento e de análise dos dados; a segunda seção apresenta o instrumental metodológico; a terceira seção traz os resultados quantitativos da pesquisa empírica; e ao final serão trazidas as conclusões da pesquisa.

Para analisar a atuação dos órgãos de controle interno no âmbito da crise sanitária, destacando as inovações no campo da *accountability*, é preciso categorizar essas práticas, e de modo a se manter fiel aos paradigmas adotados por esses órgãos, relacionar a visão de macrofunções ao conceito de *accountability*, para fortalecer o substrato teórico da presente pesquisa.

REFERENCIAL TEÓRICO: AS MACROFUNÇÕES DO CONTROLE INTERNO SOB A ÓTICA DAS TEORIAS DE ACCOUNTABILITY

Esta seção discorre sobre o marco teórico sob o qual se sustentará a pesquisa empírica consignada nas seções seguintes. Nesse sentido, apresenta a classificação de inovação no setor público adotada pela OCDE e revisita as dimensões que a teoria atribui ao conceito de *accountability*, correlacionando-as com as múltiplas funções dos órgãos do ecossistema de controle interno brasileiro.

É possível se falar em inovação em accountability no contexto da pandemia?

Por inovação, entendem-se as medidas adotadas pelos governos destinadas ao alcance de determinado impacto no contexto existente, com o objetivo de “responder, adaptar-se e preparar-se para este contexto”. Aliás, a capacidade de inovação no setor público é fator fundamental para preparar as organizações governamentais para as mudanças no contexto em que estão inseridas e consequentemente nas mudanças associadas às expectativas de própria sociedade (OCDE, 2019).

Nesse enquadramento, o tema da inovação do setor público tornou-se uma obrigação na agenda governamental (OCDE, 2015) e ganhou cada vez mais relevância para ser institucionalizado como valor profundo (ALBURY, 2010), tendo como referencial facilitar a transformação de ideias em produtos e serviços que contribuam com melhores resultados em termos de políticas públicas.

O ciclo de vida da inovação é uma ferramenta de aprendizado para guiar o desenvolvimento de estratégias de inovação a partir de sua compreensão como um processo (OCDE, 2016), composto por 6 estágios, de onde se destaca o estágio de difusão das lições aprendidas.

Embora o Manual de Oslo tenha cumprido o papel de grande balizador das discussões em nível internacional sobre inovação e sua mensuração, sua abordagem, por ser centrada na lógica privada, deixa lacunas no campo da administração pública.

Diante dessa limitação da inexistência de um padrão internacionalmente aceito para comparabilidade da inovação na gestão pública, foi assinada a Declaração sobre inovação do setor público, OCDE (2019), adotada em 22 de maio de 2019, a qual traz orientações para uma abordagem comum da inovação no setor público, centrada em 4 eixos principais: “orientada ao aprimoramento”, “orientada à missão”, “adaptativa” e “antecipatória”. Este trabalho procura categorizar as medidas de *accountability* dirigidas ao processo de enfrentamento da Covid-19, implementadas em reação à emergência da pandemia, servindo-se desses novos eixos de inovação do setor público como balizas práticas de enquadramento.

Serão aqui classificadas como medidas inovadoras, aquelas que se diferem das práticas já existentes, implementadas de maneira reativa à emergência da Covid-19, e que busquem melhores respostas à crise sanitária. Neste sentido, práticas adotadas pelo Estado que alterem seu modo de execução, os meios costumeiramente utilizados e o tempo rotineiramente despendido foram apreciadas.

As dimensões da accountability

Intimamente ligado à ideia de democracia e legitimidade democrática, o conceito de *accountability* nasceu na ciência política e foi apropriado por ciências de todo ramo de conhecimento, Mulgan (2000). Essa característica camaleônica do conceito de *accountability*, conforme termo empregado por Sinclair (1995), o conferiu vários sentidos (ou dimensões), de acordo com o conjunto de

autores que sobre ele se debruça, que enxergam o conceito sob várias óticas, o que enseja uma breve revisão de literatura.

Bovens sintetiza assim o conceito: “*Accountability* pode ser definida como um relacionamento social em que um ator sente uma obrigação para explicar e justificar sua conduta ao outro” (2009, p. 15)”. Por seu turno, Schedler (1999) define a *accountability* pela presença de três elementos: a transparência das decisões/ações; a justificação explícita desses atos; e a existência de sanções no caso de desvio em relação aos acordos pré-estabelecidos.

Koppell (2010), por sua vez, foca a sua análise das instituições por ele chamadas de “*accountable*”, ou seja, responsáveis, caracterizando-se estas pela sua transparência, pela possibilidade de serem punidas por baixo desempenho e por estarem sujeitas a avaliação, apresentando a *accountability* como uma fonte de credibilidade e de sustentação do poder.

Bovens (2009), por exemplo, sistematiza o conceito segundo suas funções e suas espécies. O autor enumera cinco funções da *accountability*, sustentando que ela se presta ao controle democrático, à promoção da integridade, à melhoria da performance, ao incremento de legitimidade e à viabilização da catarse pública. São funções que têm em comum a relação entre governantes, os governados e a coisa pública.

Como se vê, as discussões em torno da *accountability* estão no contexto de um conjunto de medidas que possibilite que os atores públicos sejam responsáveis, e passíveis de serem responsabilizados em caso de desvios de rota, e que esse desvio possa ser percebido pelo conjunto de atores que, a estes, delegou atribuições. No caso da pandemia, que demanda, pela sua natureza, de coordenação e eficácia dos órgãos governamentais, a *accountability* estaria vinculada a ações para assegurar a promoção desses resultados de mitigação dos efeitos da doença, em conformidade com as normas, ao menor custo possível.

Uma vez sintetizado o conceito de *accountability*, importante entender que este se materializa por arranjos institucionais e alguns autores se detêm a essa forma de organização desses atores. Destaca-se O'Donnell (1998), que define duas dimensões da *accountability*, uma horizontal (1998, p. 40), que se caracteriza pela: “(...) existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão, de fato, dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais (...)” e uma outra dimensão, vertical, entendida como: “(...) ações realizadas individualmente, ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência aqueles que ocupam posições em instituições

do Estado, eleitos ou não” (1998, p. 28), uma tipologia que auxiliará a presente análise.

A *accountability* vertical está intimamente ligada à relação eleitor e eleito, à ideia de democracia representativa, onde o cidadão tem o poder de decidir sobre a reeleição ou não de seus representantes (SCHUMPETER, 1942). Mas, segundo o próprio O'Donnell (2003), esta não se limita apenas a atuação no âmbito das eleições, incorporando as ações da chamada democracia participativa, no controle social.

O'Donnell teoriza também a dimensão horizontal de *accountability*, representada pelas atribuições à algumas agências estatais de poderes para atuar na supervisão “contra ações ou omissões de outros agentes ou agências de Estado que possam ser qualificadas como delituosas”(1998, p.40), sendo similar à noção trazida por Ackerman (2000), ao sustentar a existência de um “*integrity branch*” nas democracias modernas.

Desse modo, na construção de um *framework* de *accountability*, para se analisar a atuação do controle interno no âmbito da pandemia, tem-se uma dimensão horizontal, de órgãos especializados e com poder de supervisão e sanção; e uma dimensão vertical, pela ação da população organizada ou não, pelo chamado controle social, que pode ser estimulada e instrumentalizada pelos órgãos de controle interno, em especial por garantir um fluxo de informações que possibilite essa participação.

Uma tentativa de harmonizar as dimensões de accountability com as macrofunções do controle

Uma vez estabelecidas as dimensões que servirão de linhas mestras para a análise das práticas dos órgãos de controle interno no âmbito da pandemia, a horizontal e vertical, essas categorias de análise precisam dialogar com a estrutura básica destas instituições voltadas ao controle interno, moldadas conforme trajetória narrada por Braga (2016); chegando ao modelo atual adotado pela Controladoria-Geral da União-CGU, com um *framework* de macrofunções que possibilita essa interação do controle institucional com o controle social, e que foi mimetizado, de um modo geral, pelas esferas subnacionais, conforme explicitado por Braga e Santos (2016), ao abordarem o tema.

A construção do modelo atual de macrofunções da CGU se inicia em 2003 com a agregação à atividade de auditoria interna governamental, das atividades disciplinar e de ouvidoria.

A partir de então, o processo foi marcado por dois relevantes momentos de especialização de sua estrutura organizacional para melhor desempenhar suas competências, sendo o primeiro em 2006, com a criação de uma unidade exclusiva para prevenção da corrupção,

e o segundo em 2019, com a criação de uma unidade especializada no combate à corrupção. O Quadro 1, a seguir disposto, busca sintetizar o processo de conformação do *framework* de macrofunções da CGU:

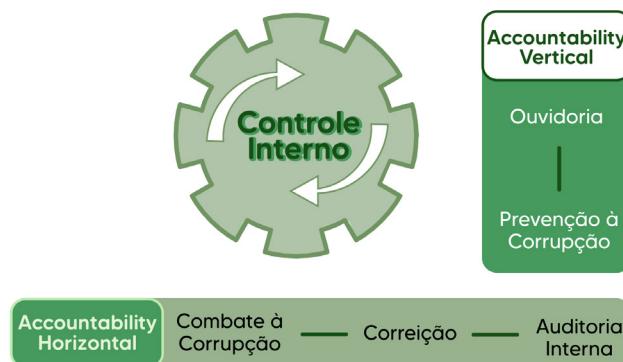
QUADRO 1 – SECRETARIAS E MACROFUNÇÕES DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

SECRETARIA	SÍNTESE DAS PRINCIPAIS AÇÕES (DEC. N° 9.681/2019)
Secretaria Federal de Controle Interno (Auditoria Interna Governamental)	-Realizar avaliações da gestão pública por meio de auditorias, propondo a correções e melhorias.
Ovidoria-Geral da União	-Gerir o recebimento e análise de denúncias, reclamações, solicitações, elogios, sugestões e pedidos de acesso à informação.
Corregedoria-Geral da União (atividade disciplinar)	-Atuar em relação a aplicação das leis de responsabilização administrativa de servidores, empregados públicos e entes privados.
Secretaria de Combate à Corrupção	-Atuar nas atividades relacionadas a acordos de leniência, inteligência e operações especiais.
Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção	-Atuar na prevenção da corrupção e na promoção da transparência, do acesso à informação, da conduta ética, da integridade e do controle social.

Fonte: elaborado pelos autores

A construção do atual framework da CGU possibilita ao órgão figurar como uma instituição promotora de *accountability*. Entretanto, é possível, dada a diversidade das atividades desempenhadas dentro de cada uma de suas macrofunções, relacioná-las às dimensões diferentes de *accountability*, conforme ilustração a seguir:

FIGURA 1 - DIMENSÕES DA ACCOUNTABILITY E MACROFUNÇÕES DO CONTROLE



Fonte: elaborado pelos autores

Por essa proposta de instrumento de análise conceitual, a dimensão horizontal é o campo do *enforcement*, de ações de supervisão e de sanção, materializados pela avaliação promovida pela Auditoria - SFC, mas também pela atividade disciplinar - CRG e a de combate à corrupção - SCC. Uma linha de ação mais diretiva, técnica e especializada, que gera informação qualificada sobre a gestão.

O eixo vertical da *accountability* se materializa pela “auscultação” da sociedade por meio de ações de transparência pública, educação cidadã, *ombudsman* e controle social (OGU e STPC). É o braço que proporciona a interação entre o agente e o principal, na visão da teoria da agência. Tem o condão de fomentar uma interação de forma qualificada, fazendo a ponte entre a sociedade e os técnicos do controle, incrementando o exercício da dimensão horizontal.

Nessa modelagem teórico-conceitual, o órgão de controle interno, ao reunir as 5 macrofunções, detém as condições substantivas para concatenar de modo complementar e harmônico as dimensões de *accountability* vertical com horizontal, em um arranjo cíclico de realimentação entre as dimensões, de contribuições mútuas.

Esses eixos de atuação possibilitam promover, de forma concreta, o incentivo a responsividade do gestor, que ela seja percebida pela população, e ainda, que este possa ser sancionado em caso de desvios, seja por ações diretivas de punição, seja por ações de incentivo, no controle político, dando exequibilidade e autonomia ao sistema de controle interno previsto no art. 74 da Constituição Federal, em um modelo de Administração Pública complexo. Mas, é possível, nesse momento de crise, inovar no âmbito dessas práticas?

METODOLOGIA DE PESQUISA

A metodologia da pesquisa foi desenhada para atender o objetivo de compilar e descrever iniciativas inovadoras relativas à *accountability* no combate à pandemia. Consistiu na análise documental das ações dos órgãos de controle interno estaduais e do governo federal, relacionadas à crise sanitária da Covid-19, tendo como início a data consignada pela Portaria MS nº 188, de 3/02/2020, que declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV), até o dia 30 de junho de 2020, fim do primeiro semestre, como data de corte.

Essa análise se deu pelos fatos narrados nos sítios eletrônicos oficiais dos órgãos de controle que representam oficialmente o ente no Conselho Nacional

de Controle Interno (Conaci), e também dos sítios oficiais de cada ente, conforme apresentado no Anexo I, buscando também notícias na imprensa, de forma complementar, visando identificar ações de controle estruturadas e que surgiram provocadas pela crise sanitária, enquadradas dentro das chamadas macrofunções, relacionadas em uma perspectiva inovadora, tendo como base as dimensões da *accountability* e os eixos definidos na Declaração sobre inovação do setor público da OCDE, pautando-se por uma visão geral das ações dos órgãos.

Prescinde destacar que este não é um trabalho sobre uma análise crítica da atuação do controle interno na pandemia, em especial porque a avaliação de eficiência, eficácia ou efetividade somente poderia ser realizada após um decurso de prazo, quando do término da pandemia. O que se busca é mapear e analisar as inovações, induzidas, em especial, pela mudança de atuação do gestor, pressionado pelo cenário da pandemia. Destaca-se que a mera reprogramação do planejamento anual das atividades de controle, em sentido lato, para englobar ações de enfrentamento à pandemia, por si só, não caracterizam a qualificação como ação inovadora.

Considerando o caráter exploratório da pesquisa, consigna-se que, em função da amplitude do levantamento efetuado, foi priorizada a utilização de informações nos sítios eletrônicos oficiais dos órgãos e entes que compõem a amostra, como melhor opção, dado que os mesmos se constituíram em efetivos canais de veiculação de informações, com tempestivas atualizações de conteúdo sobre as inúmeras ações efetuadas e registro histórico.

RESULTADOS QUALITATIVOS

Para fins de organização, as iniciativas inovadoras serão apresentadas por dimensão de *accountability*, com o devido detalhamento de cada macrofunção do controle a ela correspondente.

Inovações encontradas no âmbito da accountability vertical

Esta seção comprehende as iniciativas inovadoras referentes as macrofunções ouvidoria e prevenção da corrupção, enquadradas na dimensão vertical.

No campo da ouvidoria foram verificadas ações de contorno interfederativo desenvolvidas pela CGU, além de ações desenvolvidas em nove estados (AL, AP, AM, BA, CE, GO, MT, PR e PI). As ações focaram o

desenvolvimento de novos canais e aperfeiçoamento de funcionalidades nos canais já existentes para fortalecer a comunicação dos cidadãos com o governo em uma perspectiva de melhoria e tempestividade da capacidade de resposta estatal por meio da ampliação da base de manifestações cívicas provenientes dos usuários destinatários dos serviços.

Dentre as principais ações, destacam-se a produção de uma cartilha orientativa elaborada pela Controladoria-Geral do Estado do Paraná para padronizar o atendimento das 72 ouvidorias setoriais do poder executivo daquele estado, a remodelação de canal “Pergunte à CGE” da Controladoria-Geral do Estado do Mato Grosso, aliado também a experiências de emissão de boletins originários da rede de ouvidorias sobre o tema coronavírus, bem como a criação de canais específicos, como o “Corona Info” da Controladoria-Geral do Estado de Goiás.

No Estado do Ceará, destaca-se o “*Antifake CE*”, exclusivo para denúncias de notícias falsas disseminadas nas redes sociais sobre o coronavírus e o “Plantão Coronavírus”, disponível em várias plataformas (em sites oficiais do governo do Estado do Ceará, no “Facebook” e no “Messenger” da Secretaria de Saúde e em um canal que utiliza o aplicativo “WhatsApp”), utilizando a tecnologia *chatbot* para triagem das demandas.

A Controladoria-Geral da União lançou um canal dedicado aos assuntos do novo coronavírus na plataforma Fala.BR e realizou o monitoramento e análise estratégica das informações segmentadas por tipologias de manifestações e recorrência de assuntos por unidades demandadas, com vistas a contribuir com a tomada de decisão governamental. Desde o seu lançamento em 20 de março de 2020 até a extração que engloba o primeiro semestre de 2020, a CGU totalizou em torno de 62 mil manifestações relativas ao novo coronavírus.

A perspectiva da prevenção da corrupção, como a seguir apresentada, está focada em ações orientativas e de transparência.

As ações orientativas, com destaque para as ações da PB, PR, RJ, RO, RR e SC, caracterizaram-se pela produção de conteúdo técnico orientativo para os gestores públicos, por meio de cartilhas, guias, diretrizes, resoluções, dentre outros instrumentos, especialmente com esclarecimentos sobre as mudanças legislativas que flexibilizaram diversos ritos do regime de contratações públicas, com particular destaque para a necessidade da adoção de salvaguardas na motivação nas aquisições, na definição do preço de referência e na comprovação da despesa dada a sobre-elevação dos riscos associados

a aquisições em situações de emergência, como por exemplo, direcionamento da contratação, preço abusivos e quantitativos superiores ao necessário.

As ações de transparência foram priorizadas por todos os 26 estados e Distrito Federal, e notabilizaram-se pela ampla divulgação de informações para a sociedade sobre a pandemia, por painéis gerenciais e também por portais exclusivos para a pandemia, abrangendo especialmente licitações, contratos e o montante de investimentos realizados, no âmbito das respectivas esferas de competência.

Para além do pragmatismo da disponibilização de dados, a Controladoria-Geral da União desenvolveu em código aberto uma ferramenta de priorização de ação pela identificação de situações de risco a partir da análise estratificada das contratações realizadas pela União, Estados e Municípios em cinco classes: i) preços, ii) quantidades, iii) contratantes, iv) fornecedores e v) estimativas e projeções.

Destaca-se ainda que a situação de adversidade causada pela pandemia também favoreceu o surgimento de arranjos interinstitucionais preventivos focados no monitoramento concomitante com a execução da despesa pública, com destaque para a força tarefa ocorrida no Rio de Janeiro entre a Controladoria-Geral do Estado e a Secretaria Estadual de Saúde para analisar todos os contratos de bens, serviços e insumos firmados por aquela secretaria, destinados ao enfrentamento da pandemia.

Em nível federal, foram destaque as ações do acordo da Controladoria-Geral da União com o Ministério da Cidadania para monitoramento, em todo o território nacional, do pagamento do auxílio emergencial, mediante acesso às bases de dados do Programa Bolsa Família (PBF), do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Cadastro Único para verificação do cumprimento dos requisitos de elegibilidade para acesso ao auxílio, tratamento de denúncias e análise de indícios de fraudes.

Em síntese geral, as iniciativas de *accountability* vertical brasileiras, notadamente as instituídas pela União, caracterizaram-se pela inovação orientada ao aprimoramento de estruturas ou práticas já existentes, e também pelo predomínio do domínio adaptativo da inovação, respondendo com tempestividade às mudanças de contexto ocasionadas pela pandemia.

Inovações encontradas no âmbito da accountability horizontal

Esta seção comprehende as iniciativas inovadoras relacionadas às macrofunções auditoria governamental, correição e combate à corrupção.

As duas últimas são ações que tem como elemento nuclear a atuação posterior à ocorrência de irregularidades, com viés apuratório e sancionador, sendo representativas de estratégias de *enforcement* da função de controle interno estatal. Dada a sua característica retrospectiva, foram poucas as ações inovadoras aqui detectadas, com destaque para as ações adotadas pelo órgão federal de controle interno.

No que se refere a Auditoria Interna Governamental, ocorreram iniciativas em 11 estados (AC, AM, BA, CE, ES, GO, MT, MS, MG, PA, RJ) e na esfera federal. Na esfera subnacional pode-se separar as ações em dois grupos: o primeiro por meio de ações de monitoramento, de mudança do rito normal de auditoria para se adaptar a dinâmica da crise, com a adoção de mecanismos de acompanhamento e de alerta, com a criação de comissões específicas e de ritos de análise prévia e concomitante, com destaque para ações com o uso de ferramentas de inteligência e bases de dados (MT), para o monitoramento diário das ações com a emissão de alertas (MG) e para a simplificação dos relatórios de auditoria por meio de Notas de Informação de riscos, um tipo de alerta (RJ).

A pandemia exigiu das auditorias uma mudança no seu modo de atuação, de um modelo predominantemente *ex-post* para um modelo prévio e concomitante, sem perder a sua independência, um desafio em um cenário de mudanças constantes e de dificuldades até de enquadramento legal, dadas as mudanças legislativas, o que exigiu inovações por meio da adaptação de ações nesse perfil que não a *posteriori*, saindo da rigidez de seus planos anuais de auditoria, como se viu no parágrafo anterior.

O segundo bloco de ações é na linha orientativa-preventiva, pela adoção de cartilhas, capacitações e outras ações dessa natureza, voltadas para aspectos legais dessas despesas e de aprimoramento dos controles internos e das respostas aos riscos, com destaque para a CGE-MG, que traz uma consultoria específica, no contexto dessa forma de atuação prevista nas IPPF (Estrutura Internacional de Práticas Profissionais de Auditoria Interna/The IIA), no sentido das contratações específicas da Covid-19.

No governo federal, as ações da linha preventiva da CGU se desdobraram em ações de auditoria conco-

mitantes em relação ao auxílio emergencial sempre que identificados pagamentos irregulares por meio do cruzamento de bases de dados, decorrente de um Acordo de Cooperação Técnica com o Ministério da Cidadania.

Destaca-se o papel da CGU em relação ao chamado auxílio emergencial, operacionalizado pelo Ministério da Cidadania, Ministério da Economia e pela DATAPREV, e que teve um papel da CGU predominante no processo de identificação de pagamentos irregulares pelo cruzamento de bases de dados, com a parceria das Controladorias e dos Tribunais de Contas Estaduais para a notificação de servidores que receberam indevidamente, com vistas a devolução dos recursos.

A inovação da accountability decorre da inovação da gestão na forma de fazer transferência de renda, que antes ocorria por meio dos municípios e passou a ser feita por meio de aplicativos para smartphones.

No campo da correição, apenas uma ação inovadora foi identificada, sendo única inclusive em relação à amostra de instituições internacionais de controle estudada. Trata-se da participação da CGU na elaboração da Medida Provisória n. 966/2020, que restringiu a responsabilização dos gestores nas esferas administrativa e cível, nas ações voltadas ao combate da emergência sanitária e aos efeitos econômicos e sociais decorrentes do Covid-19, por erro grosseiro ou dolo em ações e omissões.

Tal medida buscou evitar um fenômeno conhecido por “apagão das canetas”, em que o gestor público (aí incluído os de boa-fé), com medo de ser punido, deixa de decidir em um momento que se impõe a ele esta atitude; é um risco que necessitava ser mitigado, em um momento em que era esperado do tomador de decisões rapidez e pró-atividade, num contexto envolto de incerteza. Interessante notar que tal ação, apesar do senso comum, que atribui à atividade disciplinar um viés punitivista, se volta à proteção do tomador de decisão de boa-fé, num momento em que preços e práticas adotadas em tempos de normalidade não se adequam às medidas adotadas para responder à Pandemia, visando saturar os canais disciplinares.

Tal ação é qualificada como inovadora, posto que se caracteriza pela adaptação do *modus operandi* da ação correcional à realidade imposta.

A macrofunção combate à corrupção se caracteriza pelo apoio institucional oferecido pelas instituições do ecossistema de controle interno aos órgãos de persecução criminal (polícias, ministérios públicos etc.); seu perfeito funcionamento depende de uma atuação co-

ordenada de uma série de instituições, que funcionam como uma verdadeira rede de controle.

Destaca-se, neste ramo, a atuação da CGU, que participou de dezenove operações especiais em parceria com outras instituições de controle, voltadas ao combate do desvio de recursos públicos destinados ao combate à Covid-19. Até 30 de junho, foram realizadas um conjunto de dezenove operações sobre um mesmo tema que contaram com atuação direta da CGU e seis com atuação indireta, e envolveram o montante investigado de aproximadamente quinhentos milhões de reais e prejuízo estimado de sessenta e oito milhões de reais. Destaca-se que a integralidade das operações se dirigiu às fraudes praticadas na execução de recursos federais por estados e municípios.

A inovação deste tipo de ação resta caracterizada pelo modus operandi diverso da rotineira atuação em parceria com instituições da esfera federal de governo e pelo direcionando do foco em uma temática específica. No caso federal, constata-se que em diversas operações, a CGU atuou também em colaboração com órgãos de controle estaduais, polícias civis e ministérios públicos locais.

Outra característica que atribui à esta atuação um caráter inovador é o tempo de execução, praticamente concomitante à ação administrativa investigada; tal fato decorre, provavelmente, do direcionamento prioritário de recursos humanos e materiais para esta macrofunção. São questões que demonstram a capacidade do controle interno em se adaptar ao factual da pandemia.

No que tange as iniciativas de *accountability* horizontal brasileiras, destaca-se que as ações na linha apuratória foram de caráter antecipatório, dado o prévio ajuste legislativo liderado pela área correcional para evitar uma profusão de medidas disciplinares desarraçoadas e de caráter orientado à missão, com clara priorização auditória e utilização de novos métodos cooperativos na linha repressiva da corrupção.

Por fim, destaca-se em relação aos órgãos e instituições, que o fato de não terem sido especificamente citados, não implica que não foram identificadas ações de enfrentamento da pandemia. O que ocorreu foi que as mesmas se caracterizaram somente pela reprogramação do planejamento anual de suas atividades, o que por si só, não tem o condão de enquadrá-las como iniciativas inovadoras.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo compilar e descrever iniciativas inovadoras de *accountability* adotadas pelos órgãos de controle interno, no âmbito dos governos estaduais e federal, no contexto da resposta à emergência sanitária ocasionada pela Covid-19, no primeiro semestre de 2020.

A discussão de inovação em *accountability* diante de situações de calamidade acompanha seu itinerário evolutivo de atuação, sabendo-se que esses momentos impulsoram mudanças de paradigmas, como foi o Cartão de Pagamento da Defesa Civil, oriundo de uma cooperação da CGU com o gestor federal, como uma resposta gerencial aos riscos detectados na gestão de recursos em desastres naturais. O cartão de pagamento foi uma mudança estrutural na forma de transferência de recursos para ações de defesa civil. Espera-se, conforme registrado nessas análises, que as ações adotadas pela União e pelos entes subnacionais, tragam reflexões e mudanças de paradigmas.

A adoção da *accountability* associada às macrofunções possibilitou uma análise das ações dos órgãos de controle interno em suas dimensões de *enforcement* e participativa, de forma a contextualizar o conjunto de iniciativas ao processo de gestão das políticas públicas no cenário pandêmico, de forma não só a identificar a inovação, mas também as suas possibilidades de contribuição para a efetiva resposta a situaçãoposta.

O levantamento indicou uma predominância nos aspectos preventivos, relacionados a ouvidoria e transparência, bem como das ações de auditoria governamental, com pouca participação de ações específicas da agenda correcional. Essas funções, a auditoria, a ouvidoria e a transparência, são mais sedimentadas no nível subnacional, por encontrarem-se lastreadas por legislações de caráter nacional já enraizadas, e por práticas estimuladas por ações de nível nacional que incentivam a esfera subnacional, como o Programa Brasil Transparente, conduzido pela CGU e a Rede Nacional de Ouvidorias. Já em relação à área de combate à corrupção identificou-se uma forma de atuação cooperativa interfederativa.

A ação correcional guarda dificuldades intrínsecas no que se refere à inovação, pelo seu aspecto extremamente regulamentado, o que limita ações específicas que fujam do rito, havendo espaço para ações preventivas na esfera disciplinar.

Apesar do crescimento da agenda de integridade no âmbito nacional, em especial após o Decreto nº 9.203/2017 e ações decorrentes da própria CGU, no âmbito da Lei Anticorrupção, essa pauta não emerge na discussão estadual frente a crise sanitária.

A inovação relacionada à macrofunção ouvidoria caracterizou-se pelo desenvolvimento de novos canais e aperfeiçoamento de funcionalidades nos canais já existentes para fortalecer a comunicação dos cidadãos com o governo em uma perspectiva de melhoria e tempestividade da capacidade de resposta estatal por meio da ampliação da base de manifestações cívicas provenientes dos usuários destinatários dos serviços.

Em relação a inovação na linha da prevenção da corrupção destacam-se o foco na produção de conteúdo técnico orientativo para os gestores públicos, notadamente abrangendo as alterações legislativas e ampla divulgação de informações sobre a pandemia por meio de portais de transparência.

A inovação no sentido da auditoria governamental foi a mudança de ritos para se adaptar a dinâmica da Covid-19, que demandava ações rápidas em um ambiente de incerteza, com a necessidade de compras diretas, o que fortaleceu um viés de ação *ex-ante* e con-

comitante, o que termina por mudar a lógica de atuação do controle interno, para que ele não entrave as aquisições.

A inovação relacionada à linha correccional vincula-se a atuação na mudança legislativa paraclarear interpretações sobre a aplicação de dispositivos sancionatórios.

A inovação identificada na macrofunção do combate à corrupção se dirige aos novos arranjos de cooperação multinível entre a esfera federal com as esferas estaduais, decorrentes da atuação da CGU com ministérios públicos, polícias, controladorias-gerais e tribunais de contas estaduais.

Como relatado, as iniciativas de *accountability* vertical brasileiras vinculadas às macrofunções ouvidoria e prevenção à corrupção, caracterizaram-se pela inovação orientada ao aprimoramento de estruturas ou práticas já existentes, e também pelo predomínio do domínio adaptativo da inovação, ao passo que as iniciativas de *accountability* horizontal brasileiras, referentes às macrofunções auditoria interna governamental, correição e combate à corrupção, foram de caráter antecipatório e orientadas à missão. Para melhor visualização, segue um quadro síntese das inovações:

QUADRO 2 - SÍNTSE DA INOVAÇÃO POR MACROFUNÇÃO

DIMENSÃO	INOVAÇÃO	MACROFUNÇÃO	UNIÃO	ESTADOS
Vertical	“orientada ao aprimoramento” e “adaptativa”	Ouvidoria	- criação de canais específicos para a demanda da Covid-19	- criação de canais específicos para a demanda da Covid-19 - integração entre a ouvidoria e o gabinete de crise
		Prevenção à corrupção	- orientações específicas para a prevenção à corrupção - criação de portal específico com funcionalidades para a demanda da Covid-19 - novos arranjos interinstitucionais preventivos	- orientações específicas para o aprimoramento da gestão e para a prevenção à corrupção - criação de portais específicos para a demanda da Covid-19 - novos arranjos interinstitucionais preventivos
Horizontal	“antecipatória” e “orientada à missão”	Auditoria Interna	- uso intensivo de ferramentas de inteligência - parceria com o gestor no acompanhamento concomitante - parceria com Controladorias e Tribunais de Contas Estaduais para devolução do auxílio emergencial	- parceria com o gestor no acompanhamento concomitante - alertas de riscos nas aquisições - inversão do foco <i>ex-post</i> para ex-ante das auditorias - consultoria específica para a Covid-19
		Correição	- adaptação legislativa ao cenário, visando evitar o colapso do sistema disciplinar.	Não identificadas iniciativas qualificadas como inovadoras
		Combate à corrupção	- ações em parceria com MP e Polícias estaduais - grande volume de operações especiais articuladas no tema Covid-19	Não identificadas iniciativas qualificadas como inovadoras

Fonte: elaborado pelos autores.

Como se vê, tem-se que a maioria das inovações são oriundas de adaptações de práticas existentes, o que é esperado, em um contexto de ação rápida, com ações voltadas a permitir uma melhor interação com a população e a mesmo tempo, fortalecer os controles frente aos riscos, buscando evitar que a ação do controle atrapalhasse a atuação dos gestores.

Essas medidas e situações não foram simples, envoltas em pressões diversas, escândalos e cobranças, que testaram a coordenação federativa, em especial no que se refere a *accountability*, e a quantidade de problemas noticiados pela imprensa, indicam a necessidade de reflexão e de aprendizagem organizacional após a pandemia, de modo a identificar as lacunas e fragilidades dos sistemas de controle interno frente a manifestação de situações como pandemias, grandes desastres ou conflitos armados, que pressionam a atuação desses órgãos, tanto como os gestores.

Referências:

- ACKERMAN, Bruce. The New Separation of Powers. *Harvard Law Review*, v.113, n.3, p.633-729, 2000. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1342286>. Acesso em: 30 de junho de 2020.
- ALBURY, David. Fostering Innovation in Public Services. *Public Money & Management*, v.25, n.1, p. 51-56.UK, 2010.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). *Respostas à Covid-19 a partir da ciência, inovação e desenvolvimento produtivo*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Washington, 2020.
- BOVENS, Mark. Public Accountability. In: *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press, 2009.
- BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; SANTOS, Franklin Brasil. Do paradoxo a efetividade: a controladoria pública como um instrumento de um estado mais eficiente e uma sociedade mais participativa. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (Org.). *Controladoria no Setor Público*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 375-392.
- BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. A trajetória do Controle Interno do Poder Executivo Federal de 1964 a 2014: uma breve análise institucional desses 50 anos. Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 11, n. 12, p.100-115, jan. 2016. Semestral.
- BRASIL. Senado Federal. Painel Cidadão. Coronavírus – Enfrentamento da pandemia de Covid-19. Brasília, 2020a. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/>. Acesso em 30 de junho de 2020.
- BRASIL. IBGE. Indicadores IBGE. Rio de Janeiro, 2020b. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2019_4tri.pdf. Acesso em: 30 de junho de 2020.
- KOPPELL, Jonathan GS. *World rule: Accountability, legitimacy, and the design of global governance*. University of Chicago Press, 2010.
- MULGAN, Richard. 'Accountability': an ever-expanding concept?. *Public Administration*, [S.L.], v. 78, n. 3, p. 555-573, jan. 2000. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9299.00218>. Disponível em: https://crawford.anu.edu.au/pdf/staff/richard_mulgan/MulganR_02.pdf. Acesso em: 30 de junho de 2020.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). *The Innovation Imperative, Contributing to Productivity, Growth and Well-Being*. Paris, 2015.
- _____. *What's the problem? Learning to identify and understand the need for innovation*. Paris, 2016. Disponível em: <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2019/04/Lifecycle-Report-part-1-Learning-to-identify-and-understand-the-need-for-innovation.pdf>. Acesso em: 30 de junho de 2020.
- _____. Declaração sobre Inovação no setor público. OCDE/LEGAL/0450. Paris, 2019. Disponível em: <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2018/11/OECD-Declaration-on-Public-Sector-Innovation-Brazilian-Portuguese-.pdf>. Acesso em: 30 de junho de 2020.
- _____. Working Papers on Public Governance, no. 37. Paris, 2020. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/0d1bf7e7-en>
- OCDE e Eurostat. *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*, 4th Edition. Paris, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1787/24132764>
- O'DONNELL, Guillermo, *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*. *Lua Nova*, nº 44. São Paulo, 1998. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>
- _____. Horizontal Accountability: The legal institutionalization of mistrust. In: MAINWARING, Scott.; WELNA, Christopher. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. DOI: [10.1093/0199256373.001.0001](https://doi.org/10.1093/0199256373.001.0001)

OSBORNE, Stephen P.; BROWN, Kerry. Managing change and innovation in public service organizations. Routledge, 2005. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203391129>

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing *accountability*. In: Schedler, A.; Diamond, L.; Plattner, M. The Self-Restraining State: Power and *accountability* in New Democracies. Lynne Rienner Publisher, 1999. P. 13-27.

SCHUMPETER, JA. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper, 1975.

SINCLAIR, A. The chameleon of *accountability*: Forms and discourses. *Accounting, Organizations and Society*, University of Melbourne, Australia, v. 20, n. 2–3, p. 219–237, 1995. Disponível em: <http://www.scopus.com/>. Acesso em: 30 de junho de 2020.

SONEKAR, Harshal; PONNAIAH, Manickam. *Emergence of Coronavirus (Covid-19) outbreak: Anthropological and social science perspectives*. *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, 1-9. 2020. Disponível em: <https://www.cambridge.org/>. Acesso em: 30 de junho de 2020.

WORLD HEALTH ORGANISATION (WHO). Covid-19: operational guidance for maintaining essential health services during an outbreak: interim guidance, 25 March 2020. World Health Organization, 2020. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/331561>. Acesso em: 30 de junho de 2020.

WORLD ECONOMIC FORUM (WEF). Global Risk Report. World Economic Forum. Davos, 2020. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf. Acesso em: 30 de junho de 2020.

ANEXO I – RELAÇÃO DE SÍTIOS ELETRÔNICOS

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	SÍTIOS ELETRÔNICOS OFICIAIS DO ENTE DA FEDERAÇÃO	ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO	SÍTIOS ELETRÔNICOS DE CONTROLE INTERNO
União	http://www.gov.br	Controladoria-Geral da União	http://www.gov.br/cgu/pt-br/coronavirus/
Acre	http://www.acre.gov.br	Controladoria-Geral do Estado do Acre	http://www.cge.ac.gov.br
Alagoas	http://www.agenciaalagoas.al.gov.br	Controladoria-Geral do Estado de Alagoas	http://www.controladoria.al.gov.br
Amapá	http://portal.ap.gov.br	Controladoria-Geral do Estado do Amapá	http://www.cge.portal.ap.gov.br
Amazonas	http://www.amazonas.am.gov.br	Controladoria-Geral do Estado do Amazonas	http://www.cge.am.gov.br
Bahia	http://www.ba.gov.br	Auditória-Geral do Estado da Bahia	http://www.sefaz.ba.gov.br
Ceará	http://www.ceara.gov.br	Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará	http://www.cge.ce.gov.br
Distrito Federal	http://www.df.gov.br	Controladoria-Geral do Distrito Federal	http://www.cg.df.gov.br
Espírito Santo	http://www.es.gov.br	Secretaria de Estado de Controle e Transparência do Espírito Santo	http://www.secont.es.gov.br
Goiás	http://www.goias.gov.br	Controladoria-Geral do Estado de Goiás	http://www.controladoria.go.gov.br
Maranhão	http://www3.ma.gov.br	Secretaria de Transparência e Controle	http://www.stc.ma.gov.br
Mato Grosso	http://www.mt.gov.br	Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso	http://www.controladoria.mt.gov.br
Mato Grosso do Sul	http://www.ms.gov.br	Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul	http://www.cge.ms.gov.br
Minas Gerais	http://www.mg.gov.br	Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais	http://www.cge.mg.gov.br
Pará	http://www.pa.gov.br	Auditória-Geral do Estado do Pará	http://www.age.pa.gov.br
Paraíba	http://www.paraiba.pb.gov.br	Controladoria-Geral do Estado da Paraíba	http://www.cge.pb.gov.br
Paraná	http://www.parana.pr.gov.br	Controladoria-Geral do Estado do Paraná	http://www.cge.pr.gov.br
Pernambuco	http://www.pe.gov.br	Secretaria da Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco	http://www.scge.pe.gov.br
Piauí	http://www.pi.gov.br	Controladoria-Geral do Estado do Piauí	http://www.cge.pi.gov.br
Rio de Janeiro	http://www.rj.gov.br	Controladoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro	http://www.cge.rj.gov.br
Rio Grande do Norte	http://www.rn.gov.br	Controladoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte	http://control.rn.gov.br
Rio Grande do Sul	http://www.rs.gov.br	Contadoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul	http://www.cage.fazenda.rs.gov.br
Rondônia	http://www.rondonia.ro.gov.br	Controladoria-Geral do Estado de Rondônia	http://www.rondonia.ro.gov.br
Roraima	http://www.portal.rr.gov.br	Controladoria-Geral do Estado de Roraima	http://www.cge.rr.gov.br
Santa Catarina	http://www.sc.gov.br	Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina	http://www.cge.sc.gov.br
São Paulo	http://www.saopaulo.sp.gov.br	Ouvidoria Geral do Estado de São Paulo	http://www.ouvidoriageral.sp.gov.br
Sergipe	http://www.se.gov.br	Secretaria de Estado da Transparência e Controle do Estado de Sergipe	http://www.cge.se.gov.br
Tocantins	http://portal.to.gov.br	Controladoria-Geral do Estado de Tocantins	http://www.cge.to.gov.br

Marcus Vinicius de Azevedo Bragamarcusbragaprofessor@gmail.com<https://orcid.org/0000-0002-7399-0952>

Doutor em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (PPED/IE/UFRJ) e Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (Cedido).

Daniel Matos Caldeiramatoscaldeira@gmail.com<https://orcid.org/0000-0001-9823-8356>

Doutorando em Administração Pública pela Universidade de Lisboa. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União.

Sandro Zachariades Sabençassabenca@ymail.com<https://orcid.org/0000-0002-7273-0307>

Mestre em Direito da Regulação pela FGV Direito Rio. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (Cedido).

Innovation in accountability in the fight against Covid-19 in Brazil: An empirical analysis of internal control¹

Marcus Vinicius de Azevedo Braga², Daniel Matos Caldeira³ and Sandro Zachariades Sabença⁴

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.325>

Resumo: Este trabalho visa compilar e descrever as medidas adotadas pelos órgãos de controle interno brasileiros das esferas de governo estadual e federal, a partir de uma classificação de inovação no setor público adotada pela OECD, e adotando como referência a relação entre as dimensões de *accountability* e as macrofunções do controle. As iniciativas qualificadas como inovadoras foram levantadas por meio de consulta aos sítios eletrônicos oficiais dos órgãos e entes definidos na amostra. As iniciativas de *accountability* vinculadas às macrofunções ouvidoria e prevenção à corrupção caracterizaram-se pela inovação orientada ao aprimoramento de estruturas ou práticas já existentes, e também pelo predomínio do domínio adaptativo da inovação, ao passo que as iniciativas de *accountability* horizontal brasileiras, referentes às macrofunções auditoria interna governamental, correição e combate à corrupção, foram de caráter antecipatório e orientadas à missão.

Palavras-chave: *Accountability*. Controle Interno. Covid-19.

Abstract: This work aims to map and analyze the measures adopted by Brazilian internal control agencies at the state and federal levels, based on a classification of innovation in the public sector adopted by the OECD, having as a reference the relationship between accountability and the macro-functions of governmental internal auditing, ombudsmen, discipline, prevention and the fight against corruption. The initiatives qualified as innovative were compiled by consulting the official websites of the agencies and entities defined in the sample. The accountability initiatives linked to the macro-functions of the ombudsman and the prevention of corruption, were characterized by innovation aimed at improving existing structures or practices, and also by the predominance of the adaptive domain of innovation, while Brazilian horizontal accountability initiatives, referring to the governmental macro-functions of internal auditing, discipline and the fight against corruption, were anticipatory and mission-oriented.

Keywords: Accountability. Internal control. COVID-19.

Resumen: Este trabajo tiene como objetivo mapear y analizar las medidas adoptadas por los órganos de control interno brasileños a nivel estatal y federal, a partir de una clasificación de la innovación en el sector público adoptada por la OECD, teniendo como referencia la relación de la rendición de cuentas con las macro funciones de auditoría interna del gobierno. Defensoría del Pueblo, Corrección, Prevención y Lucha contra la Corrupción. Las iniciativas calificadas como innovadoras se plantearon consultando las webs oficiales de los organismos y entidades definidas en la muestra, complementadas con ejemplos internacionales. Las iniciativas de rendición de cuentas vinculadas a las macrofunciones del ombudsman y la prevención de la corrupción, se caracterizaron por la innovación dirigida a mejorar las estructuras o prácticas existentes, y también por el predominio del dominio adaptativo de la innovación, mientras que las iniciativas de rendición de cuentas horizontales brasileñas, referidas a Las macrofunciones gubernamentales de auditoría interna, corrección y lucha contra la corrupción, fueron anticipatorias y orientadas a la misión.

Palabras clave: *Accountability*. Control Interno. Covid-19.

1 Article received on Aug. 12, 2020 and approved on Nov. 11, 2020

2 Federal University of Rio de Janeiro

3 Lisbon University, Portugal

4 Getúlio Vargas Foundation

INTRODUCTION

The objective of this article is to compile and describe innovative accountability initiatives adopted by the Brazilian internal control organs envisioned in Art. 74 of the Federal Constitution of 1988, in terms of state governments and the federal government, within the context of the response to the health emergency caused by Covid-19 during the first half of 2020. We are using a framework of macro-functions from a methodological point of view which has been adopted by the Office of the Comptroller General (CGU), which are understood to be governmental internal auditing, internal affairs, ombudsman duties, and the prevention of and the fight against corruption, whose methodology is detailed in a specific section.

Covid-19, according to Sonekar and Ponnaiah (2020), is a disease caused by the New Coronavirus - SARS-CoV-2, discovered at the end of 2019 after cases were registered in China, which quickly gained worldwide proportions reaching the status of a pandemic, leading to the collapse of national health systems (WHO, 2020), due to its "rapid and massive dissemination" (WEF, 2020), resulting in severe socioeconomic impacts, due to the need to adopt measures to restrict the circulation of people, seeking to limit the velocity of the dissemination of the virus.

The environment of uncertainty and the need to adopt emergency actions directly affected governments on various levels, requiring actions in terms of policy coordination, especially in regard to health, demonstrating the fragility and potential of governmental administrations in confronting this invisible enemy. This has especially been true in terms of the challenges imposed on purchasing sectors, within a context of a worldwide competition for medication, equipment and inputs, leading to confusion with great pressure from public opinion, shortages in the local and international markets for individual protection equipment (such as masks) and hospital equipment (such as respirators), which have affected reference prices and governmental purchasing practices.

Besides the impact on health policy, governments need to adopt compensatory actions to implement consensual social distancing, such as the adoption, among other measures, of direct cash transfers to citizens who have lost their jobs due to the economic crisis which has emerged.

In Brazil, for example, the Senate's platform to accompany spending dedicated to fighting the pandemic registered updated totals at the end of the

first half of the year which surpassed R\$ 400 billion (BRASIL, 2020a), 5.5% of the country's GDP in 2019 (BRASIL, 2020b).

With a change of scenario in a dramatic fashion, with demands for quick action from governments, new risks have emerged in processes, and the accompaniment of measures adopted by governments and the application of resources by the treasury have led to needs for adaptation on the part of old accountability and internal control practices. It is a scenario in which innovative measures adopted by internal control entities can be a source of organizational learning for these organs during times of plentitude or during other emergencies of this amplitude.

Crises, according to Osborne and Brown (2005), are significant sources of change and innovation⁵. The effects of the recent crisis caused by the Covid-19 pandemic have demanded large scale changes in terms of the reformulation of public policies as well as the redefinition of priorities, because this is a cross-section event which affects various facets of society, requiring quick action, without a guarantee of effectiveness (BID, 2020), given the uncertainty of the scenario. This is materialized in the decision of when and where to open field hospitals, among others, which end up having an impact on management, and as a result, the structure of accountability, the subject of this article.

This study is divided into four sections. The first establishes our theoretical references, harmonizing current theories of accountability and the macro-functions of internal control, under which we will organize our data collection, treatment and analysis procedures. The second section presents our methodological instrument, and the third presents the quantitative results of our empirical research. The final section will offer our conclusions.

To analyze the actions of internal control organs within the environment of the health crisis, highlighting the innovations in the field of accountability, we need to categorize these practices in a way that will remain faithful to the paradigms adopted by these organs, relating our vision of the macro-functions with the concept of accountability in order to strengthen the theoretical underpinnings of this study.

THEORETICAL REFERENCES: INTERNAL CONTROL MACRO-FUNCTIONS FROM THE POINT OF VIEW OF ACCOUNTABILITY THEORIES

This section will discuss the theory which will sustain the empirical research contained within the following sections. In this sense, it presents a classification of public sector innovation adopted by the OECD and revisits the dimensions that theory attributes to the concept of accountability, correlating them with the multiple functions of the Brazilian internal control ecosystem.

Is it possible to speak of innovation in accountability within the context of the pandemic?

Innovation is understood as the measures adopted by governments dedicated to achieving a determined impact in an existing context, with the objective of “responding, adapting and preparing for this context”. In addition, the capacity for innovation in the public sector is a fundamental factor in preparing governmental organizations for changes of context and as a result changes in terms of the expectations of society itself (OECD, 2019).

As such, the term innovation in the public sector has become an obligation of the governmental agenda (OECD, 2015) and has become more and more relevant by being institutionalized as a profound value (ALBURY, 2010), which regards the facilitating and transforming of ideas into products and services which contribute to better results for public policies as a reference.

The innovation life cycle is a learning tool used to develop innovation strategies based on an understanding of a process (OECD, 2016), composed of 6 stages in which the diffusion of learned lessons stage is the highlight.

Even though the Oslo Manual has played the role of a great beacon in international discussions about innovation and its measurement, its approach, which is centered around private logic, leaves gaps in the field of public administration.

Given the limitation of the inexistence of an internationally accepted standard for comparing innovation in public management, a declaration about innovation in the public sector was adopted by the OECD on May 22, 2019, which presents guidance for a common approach to innovation in the public

center, centered on 4 main axes: “oriented towards improvement”, “oriented towards the mission”, “adaptive” and “anticipatory”. This study seeks to categorize the measures of accountability dedicated to the process of facing the Covid-19 pandemic, implementing emergency responses, served by these new axes of innovation in the public sector as practical beacons of categorization.

Here we will classify how innovative measures, those which differ from existing practices, implemented in a reactive manner during the COVID-10 emergency, seek better responses to the health crisis. In this sense, the practices adopted by the state which alter its mode of execution, its customary means, and the time normally taken by them, have been appreciated.

The dimensions of accountability

Intimately linked to the idea of democracy and democratic legitimacy, the concept of accountability arose from political science and has been appropriated by sciences dealing with all types of knowledge, Mulgan (2000). This chameleon-like nature of the concept of accountability, according to the term employed by Sinclair (1995), has conferred on it various meanings (or dimensions) depending on the group of authors which is elaborating on it, and who envision this concept from various points of view, which makes a brief review of the literature desirable.

Bovens summarizes the concept in the following manner: “*Accountability can be defined as a social relationship in which an actor feels an obligation to explain and justify his or her conduct to another (2009, p. 15)*”. Schedler (1999) in turn defines accountability as the presence of three elements: transparency of decisions/actions; the explicit justification of these acts; and the existence of sanctions in the case of deviations in relation to preestablished accords.

Koppell (2010), meanwhile, focuses his analysis on institutions which he calls “accountable”, or in other words, responsible, which are characterized by transparency, the possibility of being punished for poor performance, and being subject to evaluation, presenting accountability as a source of credibility which also sustains power.

Bovens (2009), for example, systematizes the concept according to its functions and species. The author enumerates five functions of accountability, arguing that it contributes to democratic control, the promotion of integrity, improved performance, increased legitimacy and the viability of public

catharsis. They are functions which have in common the relationship between those that govern, those who are governed, and public policy.

As you can see, discussions of accountability are within the context of a group of measures which make it possible for public actors to be responsible, and be held accountable if they deviate from their path, and this deviation can be perceived by a group of public actors who delegate attributions to them. In the case of the pandemic, which demands by its nature the coordination and efficiency of governmental organs, accountability is linked to actions to ensure the promotion of these results to mitigate the effects of the disease, in conformity with norms, at the lowest possible cost.

Once we have summarized the concept of accountability, it is important to understand how it is materialized by institutional arrangements and some actors who diverge from this form of organizing these actors. O'Donnell (1998) stands out, who defines two dimensions of accountability, one horizontal (1998, p. 40), who characterizes it as: “*(...) the existence of state agencies which have this right and legal power, and which are in fact willing and able to realize actions which range from supervising routines to legal sanctions (...)*” and another vertical dimension, which is understood as: “*(...) actions realized individually, or by some type of organized and/or collective action, with reference to those who occupy elected or unelected positions in state institutions*” (1998, p. 28), a typology which assists the present analysis.

Vertical accountability is intimately linked to the relationship between those who elect and are elected, the idea of representative democracy, where citizens have the power to decide whether to reelect or not reelect their representatives (SCHUMPETER, 1942). However, according to O'Donnell himself (2003), it is not limited to the context of elections and incorporates actions of participative democracy and social control.

O'Donnell also theorizes that the horizontal dimension of accountability, represented by attributions to some state agencies of powers to supervise “*actions or omissions by other agents or agencies of the state which can be qualified as criminal*”(1998, p.40), being similar to the notion presented by Ackerman (2000) of sustaining the existence of an “*integrity branch*” in modern democracies.

In this manner, within the construction of a framework of accountability, to analyze the actions of internal control within the context of the pandemic, we have the horizontal dimension of specialized organs with the power to supervise and sanction, and the vertical dimension through the actions of the organized or non-organized population through so-called social control, which can be stimulated and instrumentalized by organs of internal control, especially to guarantee the flow of information which makes their participation possible.

An attempt to harmonize the dimensions of accountability with the macro-functions of control

Once we have the dimensions, horizontal and vertical, which will serve as our master lines for the practices of organs of internal control within the context of the pandemic, these analysis categories need to dialogue with the basic structure of these internal control institutions, molded in accordance with the path narrated by Braga (2016). Thus, we arrive at the current model adopted by the Office of the Comptroller General as a framework of macro-functions which make possible this interaction of institutional control as social control, which has been imitated in general by local governments as explained in the analysis of this theme by Braga and Santos (2016).

The construction of the current model of the macro-functions of the Office of the Comptroller General began in 2003 with the aggregation of the activity of internal governmental auditing, disciplinary activities and ombudsman activities. From this point on, the process has been marked by two relevant moments of specialization in its organizational structure to better perform its competencies, with the first being in 2006 with the creation of an exclusive unit for the prevention of corruption, and the second in 2019 with the creation of a unit specialized in the fight against corruption.

Table 1 below seeks to summarize the process of conforming to the macro-function framework of the Office of the Comptroller General:

TABLE 1 – SECRETARIATS AND THE MACRO-FUNCTIONS OF THE OFFICE OF THE COMPTROLLER GENERAL

SECRETARIAT	SUMMARY OF MAIN ACTIONS (DEC. N° 9,681/2019)
Federal Secretariat of Internal Control – SFC (Governmental Internal Auditing)	<ul style="list-style-type: none"> • Performs evaluations of public management through audits, proposing corrections and improvements.
Office of the General Ombudsman – OGU	<ul style="list-style-type: none"> • Manages the receipt and analysis of accusations, complaints, solicitations, praise, suggestions, and requests for access to information.
National Disciplinary Office - CRG (disciplinary activity)	<ul style="list-style-type: none"> • Acts in relation to the application of the laws of administrative accountability to public servants, public employees and private entities.
Anticorruption Federal Secretariat – SCC	<ul style="list-style-type: none"> • Acts in activities related to leniency agreements, intelligence and special operations.
Secretariat of Transparency and the Prevention of Corruption - STPC	<ul style="list-style-type: none"> • Acts to prevent corruption and promote transparency, access to information, ethical conduct, integrity and social control.

Source: Prepared by the Authors.

The construction of the actual Office of the Comptroller General framework makes it possible for the organ to figure as an institution that promotes accountability. However, it is possible, given the diversity of activities performed within each of its macro-functions, to relate them to different dimensions of accountability, as illustrated below:

FIGURE 1 - DIMENSIONS OF ACCOUNTABILITY AND THE MACRO-FUNCTIONS OF CONTROL



Source: Prepared by the Authors.

For this proposal of the instrument of conceptual analysis, the horizontal dimension is the field of enforcement, supervisory actions and sanctions, materialized by the evaluation promoted by Auditing - SFC, but also disciplinary activity - CRG and the fight against corruption - SCC. This is a more direct, technical and specialized line of action which generates qualified information about management.

The vertical axis of accountability is materialized by “auscultation” of society through actions of public transparency, citizen education, the ombudsman and social control (OGU and STPC). This is the arm which provides interaction between the agent and the principal, in the vision of agency theory. It has the ability to stimulate qualified interaction, building

a bridge between society and the control technicians, increasing the exercise of the horizontal dimension.

In this theoretical-conceptual modeling, the organ of internal control, in uniting 5 macro-functions has the substantive conditions to aggregate the dimensions of vertical accountability in a complementary and harmonic manner, in a cyclic arrangement of the feedback of mutual contribution dimensions. These axes of action make it possible to promote in a concrete manner, incentives to the responsiveness of the manager, so that he or she will be perceived by the population, and also make it possible for the individual to be sanctioned in the case of deviations, whether it be through direct actions of punishment, or incentive actions of political control, making the internal control

system envisioned in Art. 74 of the Federal Constitution feasible and autonomous, in a complex model of Public Administration. But is it possible in this time of crisis to innovate in the environment of these practices?

RESEARCH METHODOLOGY

Our research methodology was designed to meet the objective of compiling and describing innovative initiatives related to accountability in the fight against the pandemic. It consists of documental analysis of the actions of the state and federal organs of internal control related to the Covid-19 health crisis, beginning with the date of Ordinance MS nº 188, of February 3, 2020 which declared a Public Health Emergency of National Importance due to human infection by the New Coronavirus (2019-nCoV), and ends on June 30, 2020 with the end of the first half of the year as our cutoff.

Our analysis is based on the narrated facts on the official electronic websites of the organs of control which officially represented the entity in the National Board of Internal Control (CONACI) and also the official websites for each entity as presented in Appendix I. We also sought articles in the press in a complementary manner, seeking to identify actions of structured control that occurred due to the health crisis, that fit into the so-called macro-functions, related to an innovative perspective based on the dimensions of accountability and the axes defined in the OECD's declaration concerning innovation, based on a general vision of the actions of these organs.

It should be noted that this is not a critical analysis of the internal control actions during the pandemic, especially because the evaluation of their efficiency, efficacy and effectiveness can only be realized after the passage of time after the end of the pandemic. What we seek is to map and analyze the innovations induced especially by changes in managerial actions under pressure from the pandemic scenario. We would like to emphasize that the mere reprogramming of the current planning of control activities, in the broad sense of encompassing actions to confront the pandemic itself, does not qualify as an innovative action.

Considering the exploratory nature of this study, it has been established that, due to the breadth of the performed research that we would prioritize the utilization of information from the official electronic websites of the organs and entities that make up this sample as the best option, given that they constitute effective channels with timely content

updates concerning the countless actions taken and the historical record.

QUALITATIVE RESULTS

For organizational purposes, innovative initiatives will be presented by their accountability dimension, along with the detailing of each macro-function of control which corresponds to it.

Innovations found within the vertical accountability environment

This section presents the innovative initiatives that refer to the macro-functions of ombudsman duties and the prevention of corruption, classified within the vertical dimension.

In the field of ombudsmen, we have verified the inter-federative actions developed by the Office of the Comptroller General, as well as actions developed by nine states (AL, AP, AM, BA, CE, GO, MT, PR and PI). The actions focused on the development of new channels and the improvement of existing channel functionality to strengthen communication between citizens and the government from the point of view of improving and accelerating the capacity of state responses through the broadening of civic statements from service users.

Among the main actions, we would like to highlight the production of the guide booklet prepared by the General Comptroller's Office of the State of Paraná to standardize the service provided by 72 sectoral ombudsmen of the executive branch of that state, the remodeling of the "Ask the State General Comptroller" channel of the General Comptroller's Office of the State of Mato Grosso, combined with the experiences of issuing bulletins through the ombudsmen network about the coronavirus as well as the creation of specific channels, such as "Corona Info" of the General Comptroller's Office of the State of Goiás.

In the State of Ceará, "Antifake CE" stands out, which is exclusively devoted to denouncing false news disseminated on the social networks about the coronavirus and "Plantão Coronavírus (Coronavirus On Call)", available on various platforms (on official government websites in the State of Ceará, on the Facebook and Messenger pages of the Secretariat of Health, and a channel which uses WhatsApp, utilizing chatbot technology to direct requests).

The Office of the Comptroller General launched a channel dedicated to subjects related to the new coronavirus on the Fala.BR platform and monitored and strategically analyzed the information segmented by type and the recurrence of subjects by requesting units, in order to inform governmental decision making. From its first launch on March 20, 2020 until the end of the first half of 2020, the CGU received roughly 62 thousand posts related to the new coronavirus.

The perspective of preventing corruption, as we will see below, is focused on actions of orientation and transparency.

The orientation actions, especially the actions of PB, PR, RJ, RO, RR and SC, are characterized by the production of technical content designed for public managers through booklets, guidelines, and resolutions among other instruments. They feature clarifications of legislative changes which make various rules of public bids more flexible, such as the need to adopt safeguards in terms of the reasons for acquisitions, in the determination of reference prices and receipts of expenses, given the elevated risk associated with acquisitions in emergency situations, such as directed bidding, abusive pricing and greater than necessary quantities.

Transparency actions were prioritized for all 26 states and the Federal District and were notable for the wide publication of information for society about the pandemic, especially covering bids, contracts, and investment totals, within the respective spheres of competence.

In addition to the pragmatism of publishing data, the Office of the Comptroller General developed in open code a tool to prioritize action by the identification of risk situations based on a stratified analysis of the contracts realized by the federal, state and municipal governments divided into five classes: i) prices, ii) quantities, iii) contractors, iv) suppliers and v) estimates and forecasts.

We would also like to highlight that the situation of adversity caused by the pandemic has also favored the appearance of preventive institutional arrangements focused on the concomitant monitoring of the execution of public expenses, with an emphasis on the Rio de Janeiro task force between the state's General Comptroller's Office and the state Health Secretariat to analyze all of the contracts for goods, services and inputs signed by that secretariat dedicated to dealing with the pandemic. On the federal level, the highlight was the actions of the agreement between the Office of the Comptroller General and the Ministry

of Citizenship to monitor the payment of emergency financial assistance throughout the entire country, through access to the Bolsa Família (Family Stipend) Program, the Continuous Installment Benefit (BPC), and the Unified Registry to verify compliance with eligibility requirements to access this assistance, deal with complaints, and analyze signs of fraud.

Overall, the initiatives of Brazilian vertical accountability, notably those on the federal level, have been characterized by innovation oriented towards the improvement of existing structures and practices, and also the predominance of the adaptive domain of innovation, responding quickly to changes in context caused by the pandemic.

Innovations found within the environment of horizontal accountability

This section consists of innovative initiatives related to the governmental macro-functions of auditing, discipline and the fight against corruption.

The last two items are actions which take place after irregularities occur, with a bias in favor of examination and sanctions, these being representative of the enforcement strategies of the state internal control function. Given their retrospective nature, few innovative actions were detected here, with those of interest being actions adopted by the federal organ of internal control.

In terms of Internal Auditing, there were initiatives in 11 states (AC, AM, BA, CE, ES, GO, MT, MS, MG, PA, RJ) as well as the federal level. On the state level we can separate these actions into two groups: the first is through actions of monitoring and changes in the normal rites of auditing in order to adapt their dynamics to the crisis, with the adoption of accompaniment and alert mechanisms with the creation of specific commissions and the rites of previous and concomitant analysis. Of these we can highlight actions which involved the use of intelligence tools and databases (MT), the daily monitoring of actions with the issuing of alerts (MG) and the simplification of auditing reports through Informational Notes about risks, a type of alert (RJ).

The pandemic has required auditors to change their form of action from a predominantly ex-post model to a previous and concomitant model, without losing independence, which is a challenge in a scenario of constant change and difficulties associated with legal frameworks, given legislative changes which demand innovation through the adaptation of actions of this

type avoiding ex-post evaluation, and eliminating the rigidity of their annual auditing reports as we have noted in the previous paragraph.

The second block of actions belongs to the orienting-preventive line of pamphlets, training and other actions of this nature, related to the legal aspects of these expenses and the improvement of internal controls and responses to risk, of which we can highlight the General Comptroller's Office of the State of Minas Gerais, which offers specific consulting, within the context of the form of action envisaged by the IPPF (International Professional Practices Framework/The Institute of Internal Auditors), in relation to specific contracts for Covid-19.

Within the federal government, actions in the preventive line of the Office of the Comptroller General have resulted in actions of concomitant auditing in relation to emergency aid whenever irregular payments have been identified by cross-referencing databases, due to a Technical Cooperation Agreement with the Ministry of Citizenship.

The role of the CGU stands out in relation to emergency aid operationalized by the Ministry of Citizenship, the Ministry of Economics and Dataprev, which played a predominant role in the process of identifying irregular payments through cross-referencing databases in partnership with the Comptroller Offices and State Court of Accounts to notify public servants who received aid in error, with the aim of the returning of these financial resources.

Innovation in accountability has come about due to managerial innovation in the form of cash transfers, which previously occurred through municipalities and are now performed through the use of smartphone apps.

In the disciplinary field, just one innovative action was identified, this being unique even in relation to the sample's international control institutions. It dealt with the participation of the CGU in the elaboration of Provisionary Measure n. 966/2020, which restricted accountability to administrative and civil managers in actions designed to fight the health emergency and the economic and social effects due to Covid-19 which have been characterized by gross errors or malice in actions or omissions.

This measure seeks to avoid the phenomenon known as a "pen blackout", in which public managers (including those of good faith) who are afraid of being punished, cease to make decisions at a time when decisions are necessary. It is a risk that needs to

be mitigated when decision makers are expected to make rapid and pro-active decisions within a context fraught with uncertainty. It is interesting to note that these actions, despite common sense, which attribute disciplinary activities with a punitive bias, can turn on good faith decision makers, at a time in which the prices and practices adopted in times of normality are not appropriate to the measures adopted to respond to the pandemic, due to the saturation of disciplinary channels.

This action is characterized as innovative given that it is an adaptation of the modus operandi of the disciplinary action that reality has imposed.

The fight against corruption macro-function is characterized by the institutional support offered by the institutions of the internal control ecosystem to the criminal prosecution organs (police, prosecutor's offices, etc.); its perfect functioning depends on the coordinated action of a series of institutions which function as a true control network.

In this area, we can highlight the actions of the CGU, which participated in nineteen special operations in partnership with other control institutions related to the fight against the embezzlement of public funds dedicated to fighting Covid-19. As of June 30, a total of nineteen operations concerning this subject were performed with the direct participation of the CGU, as well as six with its indirect participation, and they involved the investigation of approximately five hundred million reais and losses estimated to be sixty-eight million reais. All of these operations were geared towards fraud practiced in the use of federal funds by states and municipalities.

The innovation of this type of action is characterized by various routine modus operandi in partnership with federal institutions and a focus on a specific subject. In the federal case, there were various operations, and the CGU also operated in collaboration with the state control organs, the civil police and local prosecutors' offices. Another characteristic which makes these actions innovative is their time of execution, which was practically concomitant with the administrative investigation; this fact is probably due to the priority given to human and material resources for this macro-function. These are issues that demonstrate internal control's capacity to adapt to the reality of the pandemic. In terms of Brazilian horizontal accountability initiatives, the exploratory actions were of an anticipatory nature, given the previous legislative adjustment led by the commercial area to avoid a profusion of unreasonable disciplinary measures, which

were mission-oriented, with a clear auditing priority and the use of new cooperative methods in the repressive line against corruption.

Finally, it should be noted that the fact that organs and institutions were not specifically cited does not imply that we did not identify actions on their part in facing the pandemic. What happened was that they were characterized only by the reprogramming of annual planning and its activities, and this is why they were not classified as innovative initiatives.

CONCLUSION

This study seeks to compile and describe innovative initiatives regarding accountability which have been adopted by the internal control organs of the state governments and the federal government, within the context of the response to the health emergency caused by Covid-19 during the first half of 2020.

The discussion of innovation in accountability in the face of calamitous situations accompanies its evolving itinerary of action, and we know that these moments can lead to changes in paradigms, such as the Civil Defense Payment Card, which came about through cooperation between the CGU and federal managers as a managerial response to risks detected in the management of financial resources used in natural disasters. The payment card was a structural change in the form of transferring resources for civil defense actions. It is expected, as registered in these analyses, that the actions adopted by federal and local government will result in reflection and changes in paradigms.

The adoption of accountability associated with macro-functions has made it possible to analyze the actions of internal control organs in their participative and enforcement dimensions, to provide a context to this group of initiatives in the management process of public policies during the pandemic scenario, to not only identify the innovations, but also their possibilities in terms of contributing to an effective response to the given situation.

Our research indicates a predominance of preventive aspects, related to ombudsman and transparency, as well as governmental auditing, with little participation in terms of specific actions on the disciplinary agenda. These functions, auditing, ombudsman and transparency are more established on the local level, because they are tied to national legislation that has already taken root and practices stimulated by actions on the national level that stimulate actions on the local level, such as the Brazil Transparency Program

conducted by the CGU and the National Network of Ombudsmen. Meanwhile, in relation to the area of fighting corruption, we have identified a form of inter-federative cooperative action.

Disciplinary action presents intrinsic difficulties in terms of innovation, due to its extremely regulated aspects, which limit specific actions which are outside established rites, with there being space for preventive actions in the disciplinary area. Despite the growth of the integrity agenda on the national stage, especially after Decree nº 9,203/2017 and the actions led by the CGU itself, within the context of the Anti-Corruption Law, this agenda has not emerged in the state discussion of the agenda to confront the current health crisis.

Innovation related to the ombudsman macro-function is characterized by new channels and the improvement of existing functionality to strengthen communication between the government and its citizens in order to improve the velocity of the state's responses through the broadening of the base of civic statements made by its service users.

In relation to innovation along the lines of the prevention of corruption, we can highlight the focus on the production of technical content oriented towards public managers, which notably includes legislative alterations and information about the pandemic available through transparency portals.

Innovation in the sense of governmental auditing has consisted of a change in its rites to adapt to the dynamics of Covid-19, which requires rapid action in an uncertain environment, with the need for direct purchases, which has strengthened a bias towards ex-ante and concomitant action, which ends up changing the logic of internal control actions so that they do not hinder acquisitions.

Innovation related to the disciplinary line is linked to actions regarding legislative changes to clarify interpretations of the application of sanctioning devices.

The innovation identified in the macro-function of the fight against corruption concerns new arrangements of multilevel cooperation between the federal and state levels, due to the actions of the CGU with prosecutors' offices, the police, general comptroller offices, and State Court of Accounts.

As related above, the initiatives of Brazilian vertical accountability are linked to the macro-functions of ombudsman and the prevention of corruption, and are characterized by innovation oriented towards the improvement of existing structures and practices,

and also the predominance of the adaptive domain of innovation, in that initiatives of Brazilian horizontal accountability which refer to the macro-functions of internal governmental auditing, discipline and the fight

against corruption, have been of an anticipatory and mission-oriented nature. To better visualize them, here is a summary table of these innovations:

DIMENSION	INNOVATION	MACRO-FUNCTION	FEDERAL	STATES
Vertical	“oriented towards improvement” and “adaptive”	Ombudsman	<ul style="list-style-type: none"> creation of specific channels for Covid-19 demands 	<ul style="list-style-type: none"> creation of specific channels for Covid-19 demands integration between the ombudsman’s office and the crisis cabinet
		Prevention of corruption	<ul style="list-style-type: none"> specific orientations for the prevention of corruption creation of a specific portal with functionality for Covid-19 demands new preventive inter-institutional arrangements 	<ul style="list-style-type: none"> specific orientations for the improvement of management and the prevention of corruption creation of specific portals for Covid-19 demands new preventive inter-institutional arrangements
	“anticipatory” and “mission-oriented”	Internal auditing	<ul style="list-style-type: none"> intensive use of intelligence tools partnership with managers in concomitant accompaniment partnership with Comptrollers’ Offices and State Court of Accounts to return emergency aid 	<ul style="list-style-type: none"> partnership with managers in concomitant accompaniment risk alerts in purchasing inversion of focus from ex-post to ex-ante in specific auditing – consulting for Covid-19
		Discipline	<ul style="list-style-type: none"> legislative adaptation to the scenario, which seeks to avoid a collapse of the disciplinary system 	We could not identify initiatives which qualified as innovative
		Fight against corruption	<ul style="list-style-type: none"> actions in partnership with Prosecutors and the State Police large volume of special operations articulated in regard to the subject of Covid-19 	We could not identify initiatives which qualified as innovative

As can be seen, the majority of innovations come from adaptations of existing practices, which is expected within a context of rapid action, with actions designed to permit better interaction with the population, and at the same time, strengthen controls related to risks, seeking to avoid control actions that will hinder the actions of managers.

These measures and situations are not simple, and are surrounded by various pressures, scandals and

demands, which have tested federal coordination, especially in terms of accountability, and the number of problems reported in the press indicate the need for reflection and organizational learning after the pandemic in order to identify gaps and fragilities in the internal control systems in light of situations such as pandemics, great disasters or armed conflicts, which exert pressure on these organs and managers.

References:

- ACKERMAN, Bruce. *The New Separation of Powers*. **Harvard Law Review**, v.113, n.3, p.633-729, 2000. Retrieved from: <https://www.jstor.org/stable/1342286>. Accessed on Jun. 30, 2020.
- ALBURY, David. *Fostering Innovation in Public Services*. **Public Money & Management**, v.25, n.1, p. 51-56.UK, 2010. DOI: 10.1111 / j.1467-9302.2005.00450.x
- BID. **Respostas à Covid-19 a partir da ciência, inovação e desenvolvimento produtivo**. Washington, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.18235/0002347>
- BOVENS, Mark. **Public Accountability**. In: *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press, 2009. DOI: [10.1093/oxfordhb/9780199226443.003.0009](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199226443.003.0009)
- BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; SANTOS, Franklin Brasil. Do paradoxo a efetividade: a controladoria pública como um instrumento de um estado mais eficiente e uma sociedade mais participativa. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (Org.). Controladoria no Setor Público. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 375-392.
- BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. A trajetória do Controle Interno do Poder Executivo Federal de 1964 a 2014: uma breve análise institucional desses 50 anos. Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 11, n. 12, p.100-115, jan. 2016. Semestral.
- BRASIL. Senado Federal. **Painel Cidadão. Coronavírus** – Enfrentamento da pandemia de Covid-19. Brasília, 2020a. Retrieved from: <http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasil/painelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrcamentoVisaoGeral>. Accessed on 30 Jun. 2020.
- BRASIL. IBGE. **Indicadores IBGE**. Rio de Janeiro, 2020b. Retrieved from: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2019_4tri.pdf. Accessed on Jun. 30, 2020.
- KOPPELL, Jonathan GS. **World rule: Accountability, legitimacy, and the design of global governance**. University of Chicago Press, 2010.
- OECD. **The Innovation Imperative, Contributing to Productivity, Growth and Well-Being**. Paris, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264239814-en>
- OECD. **What's the problem? Learning to identify and understand the need for innovation**. Paris, 2016. Retrieved from: <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2019/04/Lifecycle-Report-part-1-Learning-to-identify-and-understand-the-need-for-innovation.pdf>. Accessed on Jun. 30, 2020.
- OECD. **Declaração sobre Inovação no setor público**. OECD/LEGAL/0450. Paris, 2019. Retrieved from: <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2018/11/OECD-Declaration-on-Public-Sector-Innovation-Brazilian-Portuguese.pdf>. Accessed on Jun. 30, 2020.
- OECD. **Working Papers on Public Governance** No. 37. Paris, 2020. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/0d1bf7e7-en>
- OECD e Eurostat. **Oslo Manual 2018. Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation**, 4th Edition. Paris, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1787/24132764>
- O'DONNELL, Guillermo., Guillermo. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. In **Lua Nova**, nº 44. São Paulo, 1998. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>
- _____. **Horizontal Accountability: The legal institutionalization of mistrust**. In: MAINWARING, Scott.; WELNA, Christopher. Democratic Accountability in Latin America. Oxford: Oxford University Press, 2003. DOI: [10.1093/0199256373.001.0001](https://doi.org/10.1093/0199256373.001.0001)

MULGAN, R. "Accountability": An Ever-Expanding Concept? **Public Administration**, [S. l.], 2000. Retrieved from: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00218>

OSBORNE, Stephen P.; BROWN, Kerry. **Managing change and innovation in public service organizations**. Routledge, 2005. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203391129>

SCHEDLER, Andreas. **Conceptualizing accountability**. In: Schedler, A.; Diamond, L.;

Plattner, M. **The Self-Restraining State: Power and accountability in New Democracies**.

Lynne Rienner Publisher, 1999. P. 13-27.

SCHUMPETER, JA. 1942. **Capitalism, Socialism and Democracy**. New York: Harper, 1975

SINCLAIR, A. The chameleon of accountability: Forms and discourses. **Accounting, Organizations and Society**, University of Melbourne, Australia, v. 20, n. 2–3, p. 219–237, 1995. Retrieved from: <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-0001696593&partnerID=40&md5=d2c0589c219b307e74b8f7970afeb41>.

SONEKAR, Harshal; PONNAIAH, Manickam. **Emergence of Coronavirus (Covid-19) outbreak: Anthropological and social science perspectives**. *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, 1-9. 2020. Retrieved from: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/424C56DBF8B35D80FC4C-5C148A03C6F3/S1935789320002037a.pdf/emergence_of_coronavirus_covid19_outbreak_anthropological_and_social_science_perspectives.pdf. Accessed on Jun. 30, 2020.

WHO. **Covid-19: operational guidance for maintaining essential health services during an outbreak: interim guidance**, 25 March 2020. World Health Organization, 2020. Retrieved from: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/331561>. Accessed on Jun. 30, 2020.

WEF. **Global Risk Report**. *World Economic Forum*. Davos, 2020. Retrieved from: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf. Accessed on 30 Jun. 2020.

APPENDIX I – LIST OF ELECTRONIC WEBSITES

FEDERAL UNIT	OFFICIAL ELECTRONIC WEBSITES OF FEDERAL ENTITIES	ORGAN OF INTERNAL CONTROL	ELECTRONIC WEBSITES OF INTERNAL CONTROL
Country	http://www.gov.br	Office of the Comptroller General	http://www.gov.br/cgu/pt-br/coronavirus/
Acre	http://www.acre.gov.br	General Comptroller's Office of the State of Acre	http://www.cge.ac.gov.br
Alagoas	http://www.agenciaalagoas.al.gov.br	General Comptroller's Office of the State of Alagoas	http://www.controladoria.al.gov.br
Amapá	http://portal.ap.gov.br	General Comptroller's Office of the State of Amapá	http://www.cge.portal.ap.gov.br
Amazonas	http://www.amazonas.am.gov.br	General Comptroller's Office of the State of Amazonas	http://www.cge.am.gov.br
Bahia	http://www.ba.gov.br	General Auditing Office of the State of Bahia	http://www.sefaz.ba.gov.br
Ceará	http://www.ceara.gov.br	Comptroller and Ombudsman's Office of the State of Ceará	http://www.cge.ce.gov.br
Federal District	http://www.df.gov.br	Comptroller's Office of the Federal District	http://www.cg.df.gov.br
Espírito Santo	http://www.es.gov.br	Secretariat of Control and Transparency of the State of Espírito Santo	http://www.secont.es.gov.br
Goiás	http://www.goiias.gov.br	General Comptroller's Office of the State of Goiás	http://www.controladoria.go.gov.br
Maranhão	http://www3.ma.gov.br	Secretariat of Transparency and Control of Maranhão	http://www.stc.ma.gov.br
Mato Grosso	http://www.mt.gov.br	General Comptroller's Office of the State of Mato Grosso	http://www.controladoria.mt.gov.br
Mato Grosso do Sul	http://www.ms.gov.br	General Comptroller's Office of the State of Mato Grosso do Sul	http://www.cge.ms.gov.br
Minas Gerais	http://www.mg.gov.br	General Comptroller's Office of the State of Minas Gerais	http://www.cge.mg.gov.br
Pará	http://www.pa.gov.br	General Auditing Office of the State of Pará	http://www.age.pa.gov.br
Paraíba	http://www.paraiba.pb.gov.br	General Comptroller's Office of the State of Paraíba	http://www.cge.pb.gov.br
Paraná	http://www.parana.pr.gov.br	General Comptroller's Office of the State of Paraná	http://www.cge.pr.gov.br
Pernambuco	http://www.pe.gov.br	Secretariat of the General Comptroller of the State of Pernambuco	http://www.scge.pe.gov.br
Piauí	http://www.pi.gov.br	General Comptroller's Office of the State of Piauí	http://www.cge.pi.gov.br
Rio de Janeiro	http://www.rj.gov.br	General Comptroller's Office of the State of Rio de Janeiro	http://www.cge.rj.gov.br
Rio Grande do Norte	http://www.rn.gov.br	General Comptroller's Office of the State of Rio Grande do Norte	http://control.rn.gov.br
Rio Grande do Sul	http://www.rs.gov.br	Accounting and General Auditing Office of the State of the Rio Grande do Sul	http://www.cage.fazenda.rs.gov.br
Rondônia	http://www.rondonia.ro.gov.br	General Comptroller's Office of the State of Rondônia	http://www.rondonia.ro.gov.br
Roraima	http://www.portal.rr.gov.br	General Comptroller's Office of the State of Roraima	http://www.cge.rr.gov.br
Santa Catarina	http://www.sc.gov.br	General Comptroller's Office of the State of Santa Catarina	http://www.cge.sc.gov.br
São Paulo	http://www.saopaulo.sp.gov.br	Ombudsman's Office of the State of São Paulo	http://www.ouvidoriageral.sp.gov.br
Sergipe	http://www.se.gov.br	Secretariat of Transparency and Control of the State of Sergipe	http://www.cge.se.gov.br
Tocantins	http://portal.to.gov.br	General Comptroller's Office of the State of Tocantins	http://www.cge.to.gov.br

La contratación pública en tiempos de Pandemia del Covid-19 en España¹

Public procurement in Spain in the context of the Covid-19 Pandemic

Contratações públicas na Espanha no contexto da Pandemia Covid-19

Carmen Pineda Nebot² y Gonzalo Pardo Beneyto³

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.322>

Resumen: El presente trabajo de investigación pone el foco sobre la contratación durante la pandemia generada por el Covid-19 y los instrumentos excepcionales que se han ido aprobando durante el periodo comprendido entre marzo y agosto de 2020 por parte de las instituciones públicas españolas (Gobierno-Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas). Para ello, se ha partido de un enfoque neo-institutionalista que tiene en cuenta los efectos de los cambios normativos a través del isomorfismo y como estos afectan en la toma de decisiones. La metodología utilizada se ha basado en el análisis de distintos documentos generados por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon). Entre los resultados más importantes, se puede destacar que casi la totalidad de las instituciones estudiadas han aprovechado las flexibilizaciones de la legislación en materia de contratación para generar márgenes de ambigüedad que les han permitido saltarse temporalmente las obligaciones de información y publicación y que los cambios normativos estatales tienen una gran influencia tanto sobre la legislación aprobada como los procedimientos administrativos.

Palabras Clave: Neo-institucionalismo, Contratación, Rendición de cuentas, Transparencia, Publicidad.

Abstract: This research work focuses on contracting during the pandemic generated by Covid-19. In this situation institutions Government-General -Administration of the State, Autonomous Communities and Autonomous Cities- have approved a set of special legislation about this issue during the period between March and August 2020 by the Spanish public institutions. To study this, it has started from a neo-institutionalist approach that takes into account the effects of normative changes through isomorphism and such as these comments to decision makers. The methodology used has been based on the analysis of different documents generated by the Independent Office for Procurement Regulation and Supervision (OIReScon). Among the most important results, it can be noted that almost all of the institutions studied have taken advantage of the flexibilities in the procurement legislation to generate ambiguity that have allowed them to temporarily skip the information and publication obligations. It has been highlighted that regulatory state changes have great influence over both passed legislation and administrative procedures.

Keywords: Neo-institutionalism, Procurement, Accountability, Transparency, Advertising.

Resumo: Este trabalho de investigação centra-se na contratação durante a pandemia gerada pelo Covid-19 e nos instrumentos excepcionais que foram aprovados durante o período compreendido entre março e agosto de 2020 pelas instituições públicas espanholas (Governo-Administração Geral do Estado, Comunidades Autônomas e Cidades Autônomas). Para isso, partiu de uma abordagem neoinstitucionalista que leva em consideração os efeitos das mudanças normativas por meio do isomorfismo e como elas afetam a tomada de decisões. A metodologia utilizada baseou-se na análise de diversos documentos gerados pelo Escritório Independente de Regulação e Supervisão de Aquisições (OIReScon). Entre os resultados mais importantes, pode-se destacar que quase todas as instituições

1 Artigo recebido em 10/08/2020 e aprovado em 20/11/2020

2 Investigadora GEGOP, Espanha

3 Universidad de Alicante, Espanha

estudadas têm aproveitado a flexibilidade da legislação de compras para gerar margens de ambiguidade que têm permitido extrapolar temporariamente as obrigações de informação e publicação e que mudanças regulatórias do estado tem grande influência tanto na legislação aprovada quanto nos procedimentos administrativos.

Palavras chaves: Neoinstitucionalismo, contratação, *accountability*, transparéncia, publicidade

Introducción

La situación de emergencia sanitaria provocada en todo el mundo por el covid19 ha tenido impacto hasta niveles desconocidos hasta ahora tanto en el ámbito sanitario como en otros sectores: jurídico, económico, social, que han requerido la adopción de numerosas medidas y actuaciones en todas esas esferas.

De hecho, la pandemia está obligando a las autoridades de los distintos países a adquirir productos esenciales para la salud de sus ciudadanos en el sector privado con una urgencia sin precedentes. Pero como afirmó Rachel Hanna, responsable de Investigaciones Jurídicas y Campañas de Access Info: “La rapidez con que tomen las decisiones puede significar la diferencia entre la vida o la muerte de muchas personas, pero la pandemia no es excusa para saltarse las obligaciones de transparencia” (Access Info, 2020). La necesidad de una cierta flexibilidad no debe suponer una pérdida de transparencia.

Debido a ello, casi todos los gobiernos del mundo han tomado medidas no solo para preservar la salud de sus conciudadanos, sino también para paliar, en la medida de lo posible, las consecuencias económicas que se han generado a causa de la crisis sanitaria. Desde un primer momento, la Unión Europea ha ido discutiendo las medidas a tomar de las que se puede destacar el Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo de 19 de mayo de 2020 relativo a la creación de un instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) a raíz del brote de Covid-19 o los recientes acuerdos a los que se ha llegado en el seno del Consejo respecto al Next Generation EU y el presupuesto comunitario para el periodo 2021-2027.

En base a la lógica anterior y para paliar los efectos de esta pandemia e intentar contenerla, el Gobierno Español ha aprobado, entre otras normas: (i) el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19; (ii) el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes y extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19 y (iii) el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan

medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19, que introduce diversas modificaciones en la normativa vigente en materia de contratación pública. Estos textos legales han supuesto importantes novedades en este ámbito que se considera importante señalar, sobre todo las referidas a la transparencia. Dicho elenco de aprobación de normativa excepcional ha sido complementado en mayor o menor medida por parte de las Comunidades Autónomas.

El plan de exposición de este trabajo de investigación es el siguiente: después de esta introducción, se pasará a definir la metodología y el marco teórico. Posteriormente, se expondrán los principales resultados. Por último, se van a discutir los mismos y se van a enumerar las principales conclusiones.

Metodología

El presente trabajo de investigación tiene como principal objetivo ofrecer una panorámica del uso de la contratación de emergencia y los cambios normativos que han incentivado que los decisores públicos utilicen dicho procedimiento en vez de las modalidades de contratación estándar.

Para poderlo llevar a cabo, este se ha centrado en el análisis de los datos contenidos en los informes de seguimiento y evaluación de la contratación de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), en la normativa vigente en materia de contratación, así como en el código elaborado por el BOE en relación con el Covid-19. En concreto, se han extraído variables relativas a: 1) la regulación de la contratación de emergencia, 2) la flexibilización de los controles económicos en este ámbito y 3) la contratación realizada por este medio y su fiscalización. En base a esto, se pueden formular las siguientes preguntas de investigación: ¿Se ha generado algún tipo de corriente isomórfica que haya sido aprovechada por los gestores públicos para contratar con más discrecionalidad? ¿Es la flexibilización de los requisitos formales y su control a priori y a posteriori un incentivo para la utilización de la contratación de emergencia como método normalizado?

Marco teórico

La importancia de las leyes en la toma de decisiones

El entorno es un elemento importante para cualquier institución. Su actuación no solo se circumscribe a este, sino que es un elemento en el que se generan posibles cambios que han de ser asumidos en pro de la legitimidad (DIMAGGIO Y POWELL, 1983; MEYER y ROWAN, 1977; SUCHMAN, 1995). Este tipo de cambios son conocidos con el nombre de isomorfismo que, según Dimaggio y Powell (1983) pueden clasificarse en tres tipos: a) isomorfismo normativo o lo que es lo mismo, el intercambio y la estandarización de conocimientos entre profesionales, b) el isomorfismo mimético que puede ser definido como el plagio de soluciones a otras instituciones a causa de la incertidumbre y, c) el isomorfismo coercitivo en el que la legislación y los instrumentos de coerción generados por la misma, obligan a realizar cambios en su forma de actuar.

Estos no son automáticos y dependen de aquellos que han de tomar las decisiones. En esta línea, no hay que perder de vista el carácter estratégico de las mismas (DIMAGGIO, 1988; OLIVER, 1988). No obstante, dichas decisiones no pueden obviar aspectos fundamentales para la convivencia como son las normas, los aspectos culturales e, incluso, las propias limitaciones del ser humano (Simon, 2000).

En el caso del estudio del efecto de las normas en la sociedad, autores como Edelman y Suchman (1997: 507) afirman que es posible combinar estudios de tipo materialista con aquellos basados en una perspectiva culturalista. Para estos autores, los entornos legales tienen tres tipos importantes a saber: a) el facilitador es aquel que dispone de herramientas adaptativas para la interacción legal y la resolución de disputas; b) el regulativo en el que la ley trata de controlar a las organizaciones y; c) el constitutivo que define la naturaleza organizacional a través de principios, reglas y valores a través de las categorías legales. Estos autores, en resumidas cuentas, utilizan un enfoque híbrido.

Toda norma, por inocua que parezca tiene una influencia en cualquier organización, ya que obliga a sus responsables a actuar en base a una serie de preceptos de obligado cumplimiento que construyen su comportamiento. No obstante esto, la normativa no siempre es todo lo taxativa que debiera ser, por lo que aquellos que han de tomar decisiones tienen cierta discrecionalidad para la interpretación e implementación de su contenido (EDELMAN, 1990, 1992).

Transparencia, rendición de cuentas y publicidad en la contratación como antídoto contra la corrupción

La corrupción puede ser definida como “[...] la decisión de un individuo en una transacción con otro individuo o individuos, aprovechándose (indebidamente se insiste) de una posición determinada en esa relación o transacción” (ARELLANO GAULT, 2017: 811). Estos comportamientos, sin duda, pueden provocar que los recursos públicos pasen a manos privadas, ya sean monetarios o de otra índole (VILLORIA e IZQUIERDO, 2015).

Las contrataciones públicas son normalmente el riesgo de corrupción número uno de los gobiernos,⁴ como señalan tanto la OCDE,⁵ la UE y la ONU.⁶ Si como indica la UE el 28% de los casos de corrupción en el sector de la salud en una situación de normalidad están relacionados específicamente con la adquisición de equipo médico,⁷ parece conveniente en una situación de incertidumbre y emergencia asegurar la transparencia en la contratación pública. Las adquisiciones de emergencia pueden ser aún más vulnerables a los actos de mala fe, ya que pueden implicar la contratación única, la aceleración de los plazos, el pago anticipado y una lucha general para asegurar los suministros que puede reducir al mínimo la diligencia debida y el escrutinio de los proveedores. Pero el hecho de que en esta contratación de emergencia se sacrifiquen buena parte de las garantías que previamente revestían los procedimientos contractuales, no debe suponer una renuncia total a los principios de transparencia e integridad.

Para evitar todo esto, las instituciones públicas han de realizar un esfuerzo para minimizar en la medida de lo posible dicha posibilidad. En concreto, se está haciendo referencia a tres instrumentos que han ido implementándose en los últimos tiempos a saber: a) transparencia, b) rendición de cuentas y, c) publicidad en la contratación.

La primera de ellas puede definirse como el flujo confiable de información que las instituciones ponen a disposición de la ciudadanía. En el caso español, dichas políticas se implementan a través de mecanismos de publicidad activa o, lo que es lo mismo, la publicación en soporte electrónico de una serie de datos de interés para la comunidad; así como el Derecho a la información pública que es la posibilidad que tiene todo individuo de dirigirse a la Administración para pedir datos no publicados por el anterior mecanismo. La transparencia, en resumidas cuentas, está englobada en la apertura que es una estrategia de salvaguarda de la integridad que

afecta a las estructuras institucionales y ejerce un papel pasivo (ALDEGUER, ABELLÁN y PARDO, 2020).

Otro de los instrumentos también estructural pero con una influencia activa es la rendición de cuentas, que como su nombre indica es la obligación que tienen todas las instituciones de dar a conocer los principales datos para que estos sean fiscalizados. Estas entidades, dado su papel de salvaguarda del interés general, han de ser controladas por terceros que certifiquen una buena praxis no solo en lo económico, sino también en cuanto a resultados y valores societarios se refiere (ABELLÁN, 2019).

Por tanto, la transparencia no debe quedar excluida dentro de la excepcionalidad de la situación y de los procedimientos, como recientemente ha puesto de manifiesto Transparencia Internacional. “El cumplimiento y respeto de los principios de rendición de cuentas, de transparencia y de la ética a la hora de respuestas rápidas es una necesidad.” (TI, 2020).

Sin olvidar que la transparencia es un elemento importante para mejorar la confianza del ciudadano con su gobierno (MEIJER, 2009; BERTOT, JAEGER y GRIMES 2010; WORTHY, 2010) y para un mayor control por parte de la sociedad (GRIMMELIKHUIJSEN y KASYMOVA, 2015; MEIJER, HART y WORTHY, 2015), algo muy importante en un momento de tanta incertidumbre.

En esta línea y con el objetivo de mejorar la transparencia y facilitar la rendición de cuentas, la normativa sobre contratación del sector público estableció como pieza fundamental para dar publicidad a los procedimientos de esta índole al perfil del contratante. Su artículo 63.1 lo define como

Elemento que agrupa la información y documentos relativos a su actividad contractual al objeto de asegurar la transparencia y el acceso público a los mismos. La forma de acceso al perfil de contratante deberá hacerse constar en los pliegos y documentos equivalentes, así como en los anuncios de licitación en todos los casos. La difusión del perfil de contratante no obstará la utilización de otros medios de publicidad adicionales en los casos en que así se establezca”. Este ha de dar publicidad a cada fase del procedimiento de contratación - preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción.

La transparencia en situaciones de crisis

La transparencia es un elemento muy importante para ayudar a evitar la corrupción en la contratación pública, incluso en tiempos de crisis. Se ha visto en anteriores epidemias, gripe aviar o porcina, como hay personas que intentan sacar beneficios de las situaciones difíciles y que la corrupción prospera cuando las instituciones y la supervisión se encuentran en una situación de debilidad.

En este contexto de crisis, la Comisión Europea ha remarcado en su informe “Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del Covid-19” la utilidad del procedimiento negociado sin publicidad previsto en la Directiva 2014/24/UE como método de compra ágil y eficaz ante esta situación cambiante e incierta. Este procedimiento, previsto para eventos imprevisibles, ofrece, junto a las tramitaciones de emergencia, la mitigación del problema de inmediatez que presentan otros procedimientos, aunque debemos tener en cuenta que estos beneficios conllevan ciertas contraindicaciones (GAMERO, 2020). Ya que, dado que su aplicación tiene un carácter marcadamente excepcional, existe el riesgo de que su uso se entienda como excepción a la totalidad, en la que la única regla es que no hay reglas (GAMERO, 2020) y que también afecte al posible control sobre las decisiones públicas, es decir, a los principios de integridad y buena administración. De hecho, las sucesivas modificaciones realizadas durante estos años en las normas de contratación han ido encaminadas a restringir, en la medida de lo posible, el carácter cerrado y opaco y procurando que el procedimiento abierto -dividido o no en lotes- sea la referencia. En el informe también se indica que los distintos poderes adjudicadores⁸ deberán determinar si se cumplen las condiciones para recurrir al procedimiento negociado sin publicación previa y justificar su elección de recurrir a dicho procedimiento en un informe individual. En la evaluación individual de cada caso, deberán cumplirse los siguientes criterios acumulativos: a) sucesos imprevisibles para el poder adjudicador en cuestión; b) extrema urgencia que hace imposible el cumplimiento de los plazos generales; c) nexo causal entre el suceso imprevisto y la extrema urgencia y; d)

⁸ Según el artículo 3.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 son poderes adjudicadores: a) las Administraciones Públicas, b) las Fundaciones Públicas, c) las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, d) las demás entidades que salvaguarden el interés general y que no tengan carácter mercantil, e) las asociaciones constituidas por las anteriores, f) los partidos políticos, los sindicatos y sus fundaciones cuando no tengan ingresos a través del mercado y g) las corporaciones de derecho público que no se financien a través de actividades económicas e industriales.

uso en la medida estrictamente necesaria para cubrir el vacío hasta que se encuentren soluciones más estables.

La propia Comisión ha indicado que en este tipo de compras “los poderes adjudicadores se apartan del principio básico del Tratado relativo a la transparencia” (CE, 2020), ya que ante la ausencia de procedimientos es inviable tanto una fiscalización tradicional como un control social. Pero eso no significa que se deba renunciar al principio de transparencia en las compras públicas durante la pandemia del covid19, sino que deben impulsarse requisitos mínimos de transparencia de emergencia en el caso de esos contratos. Hay que tener en cuenta que los controles internos en el proceso de contratación se ven sublimados por las necesidades inaplazables y urgentes. Por lo que la transparencia tanto del resultado como de la toma de decisiones ayudan tanto para el monitoreo como para disuadir de posibles malos usos en el proceso de contratación. Esto es algo que se ve favorecido por el uso de las nuevas tecnologías y los medios electrónicos, al ofrecer posibilidades para garantizar una información mínima que permita a la ciudadanía y a los agentes sociales realizar una evaluación y seguimiento de las estrategias de compra públicas.

Es importante, por último, señalar que la transparencia en la actividad pública de la contratación tiene una doble configuración:

- a) las obligaciones que derivan de la normativa en materia de contratos, que incorpora la transparencia como uno de sus principios rectores. Esta transparencia está íntimamente ligada a los principios de igualdad de trato y no discriminación a los licitadores, y se instrumenta fundamentalmente, en lo que se refiere a las obligaciones de publicidad activa, a través del Perfil de contratante.
- b) los requisitos que establece la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y otras normas de ámbito autonómico y local sobre la materia. Estos tienen por objeto dar a conocer al público en general cómo se están gestionando los contratos públicos y se realizan a través del portal de transparencia.

En base a todo lo anterior, se formulan las siguientes hipótesis de investigación:

- H1. Los gobiernos autonómicos adaptarán su legislación en base a las medidas tomadas por el Estado en base a una corriente isomórfica coercitiva y mimética.
- H2a. La mayoría de los gobiernos han utilizado los procedimientos especiales de contratación basados en la contratación de emergencia, ya que las zonas grises y la relajación de salvaguardas generados por la legislación lo han permitido.
- H2b. Las características que más se han visto afectadas por dicha flexibilización ha sido la transparencia y la rendición de cuentas.

Resultados

La contratación en tiempos de la Covid-19 en España: la adopción de medidas excepcionales para acontecimientos extraordinarios

En el primer semestre de 2020, se produjo la irrupción del Covid-19 en España cuyo impacto ha obligado a los responsables de las Administraciones Públicas a tomar decisiones al respecto de forma rápida y ágil.

No es de extrañar, en consecuencia, que se produjeseen efectos excepcionales en la contratación entre los que se pueden destacar: 1) la suspensión de los plazos en los procedimientos administrativos, 2) la ejecución de los contratos durante el Estado de Alarma, 3) la aparición de actuaciones de emergencia y, 4) el control interno sobre lo contratado (OIReScon, 2020).

En relación con la atención a necesidades producidas por la pandemia, el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LSCP), por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 establece la tramitación de emergencia como mecanismo para actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional. Dada la situación de emergencia, el procedimiento a seguir prescinde de todo requisito formal, ya que el órgano de contratación no tiene la obligación de tramitar el expediente en base a esta normativa e, incluso, no hace falta que cuente con

el crédito presupuestario necesario. Además, dicho precepto, afirma que se puede prescindir de “los requisitos formales establecidos en la presente ley”.

No obstante, se establece que los procedimientos en los que se tenga que utilizar la tramitación de emergencia están sujetos a las normas de publicidad de los artículos 151 y 154 LCSP y del artículo 50 de la Directiva 2014/24/UE, que exigen la publicación de la formalización del contrato y del anuncio de adjudicación, lo que sienta una base mínima.⁹ Por otro lado, la transparencia no equivale a publicidad y que si bien en la tramitación de urgencia se dan determinadas excepciones de publicidad procedural que afectan a las formas de materialización del principio de transparencia, el artículo 120 LCSP no excluye su aplicación en este tipo de tramitación.

Este régimen excepcional en la contratación pública es el que, al amparo del artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan

⁹ Así se señalaba en la Nota informativa la “tramitación de emergencia de los contratos por los que se instrumentan medidas de lucha contra el Covid-19” emitida por la Presidencia de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCE).

medidas urgentes para responder al impacto económico del Covid-19 (modificado por el Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo), se está utilizando con más frecuencia en los contratos que se han adjudicado contra la pandemia. En estos contratos se eluden los principios de concurrencia, publicidad e igualdad, por ello las actuaciones que se desarrollen (amparándose en la situación de emergencia) deben ser indispensables para paliar las necesidades más urgentes.

La única formalidad que sí expresa el artículo 120 de la LCSP, en la letra b) de su apartado 1 es la obligación de dar cuenta de los contratos de emergencia al Consejo de Ministros (o, en su caso a los Consejos de Gobierno de las CC.AA. y de las Ciudades Autónomas, de acuerdo a la normativa correspondiente) en un plazo de treinta días desde su celebración sin que se imponga por la LCSP la obligación de publicación alguna con relación a dicho trámite.

De acuerdo con la OIReSCon (2020), el Estado, varias CC.AA. y Melilla aprobaron una serie de normativa ad hoc para adaptar su legislación en materia de contratos a la nueva realidad.

TABLA 1. FLEXIBILIZACIÓN DE LA NORMATIVA DE CONTRATACIÓN A PARTIR DE LA APROBACIÓN DE NORMATIVA DE REGULACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA

REGULACIÓN DE LAS ESPECIALIDADES	ESTADO	ANDALUCÍA	CATALUÑA	NAVARRA	CASTILLA-LA MANCHA	ILLES BALEARS	ARAGÓN	EXTREMADURA	C. VALENCIA-NA	MELILLA
Actuaciones a cuenta sin garantía	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Modificaciones de contratos para la atención de necesidades Covid-19	No	No	No	Sí	No	No	No	No	No	No
Contratación en el exterior	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Exterior-Pagos anticipados	Sí	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Exención de fiscalización previa	No	No	No	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No

Fuente: adaptado de OIReSCon (2020).

Como se observa en la tabla 1 la mayoría de las instituciones flexibilizaron la realización de pagos a cuenta sin garantía. Las únicas que no lo hicieron fueron Cataluña, Navarra, Castilla-La Mancha y Melilla. En cuanto a las modificaciones de contratos ya vigentes solo la Comunidad Foral de Navarra lo contempló en su normativa. Asimismo, el Estado fue el único que se auto-otorgó potestades para la contratación en el exterior en dichas circunstancias, así como la capacidad de realizar pagos anticipados sin justificar en este ámbito.

La flexibilización también se produjo en la fiscalización previa en CC.AA. como Navarra, Castilla-La Mancha y la Comunitat Valenciana.

En cuanto a los cambios producidos en la fiscalización de dichos gastos, se flexibilizaron algunos preceptos para poder ser resolutivos. En esta línea, la tabla 2 resume algunos de los elementos afectados por la legislación de emergencia.

TABLA 2. MODIFICACIONES DEL RÉGIMEN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIO Y SU FISCALIZACIÓN EN LAS INSTITUCIONES ESPAÑOLAS

CCAA	MEDIDAS
Estado	1) Control financiero permanente sustituye a la intervención en áreas determinadas por la intervención del Estado en la contratación y expedientes de gasto.
Aragón	1) Régimen presupuestario especial para gastos Covid-19. 2) Gastos de sanidad y servicios sociales no sujetos a contratación de emergencia no sometidos a fiscalización previa.
Castilla-La Mancha	1) Gastos en materia de sanidad por Covid-19 no sometidos a control previo, sin régimen sustitutivo.
Castilla y León	1) Gastos en materia de sanidad por Covid-19 no sometidos a control previo, sin régimen sustitutivo.
Extremadura	1) Control financiero permanente sustituye a la intervención en áreas determinadas por la intervención del Estado en la contratación y expedientes de gasto.
Navarra	1) Gastos en materia de sanidad por Covid-19 no sometidos a control previo, sin régimen sustitutivo; incluso gastos a justificar.
Comunitat Valenciana	1) Control financiero permanente sustituye a la intervención en áreas determinadas por la intervención del Estado en la contratación y expedientes de gasto.

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar, hay dos tipos de cambios en la fiscalización del gasto. Por una parte, hay comunidades autónomas que han eliminado de facto el control financiero de las cuentas. Este es el caso de Castilla-La Mancha, Castilla y León y Navarra. Por el otro, hay que hacer referencia a aquellas CCAA que han sustituido la función interna de control -intervención- por una de Control Financiero Permanente a través de la Auditoría Informática y el Software y el análisis de riesgo, algo que tiene cada vez más auge en este tipo de tareas (ABELLÁN y PARDO, 2020).

Los efectos de los cambios producidos por la legislación de emergencia

En la tabla 3 se pueden apreciar el número de contratos de emergencia y los actos en que se han dado cuenta de estos contratos a los órganos correspondientes publicados desde el 14 de marzo hasta el 21 de junio de 2020, así como el porcentaje de contratos informados.

TABLA 3. LA CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA POR DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL Y LOS ACTOS DE "TOMA DE RAZÓN" POR LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO

ADMINISTRACIÓN	Nº DE CONTRATOS	NÚMERO DE CONTRATOS INFORMADOS	PORCENTAJE DEL TOTAL DE CONTRATOS INFORMADOS
ADMÓN. GRAL. DEL ESTADO	718	261	36,35%
CA. ANDALUCÍA	556	48	8,63%
CA. ARAGÓN	125	1	0,80%
PRINCIPADO DE ASTURIAS	134	16	11,94%
CA. CANARIAS	707	42	5,94%
CA. CANTABRIA	292	28	9,59%
CA.CASTILLA-LA MANCHA	836	34	4,07%
CA.CASTILLA Y LEÓN	487	230	47,23%
CA. CATALUÑA	4546	0	0%
CEUTA	22	1	4,55%
CA. EXTREMADURA	123	82	66,67%
CA. GALICIA	81	45	55,56%
CA. BALEARES	253	59	23,32%
CA. MADRID	1335	181	13,56%
MELILLA	7	6	85,71%

ADMINISTRACIÓN	Nº DE CONTRATOS	NÚMERO DE CONTRATOS INFORMADOS	PORCENTAJE DEL TOTAL DE CONTRATOS INFORMADOS
CA. MURCIA	9	0	0%
CA. NAVARRA	16	0	0%
CA. PAÍS VASCO	184	7	3,80%
CA. RIOJA	67	20	29,85%
C. VALENCIANA	570	67	11,75%
TOTAL	11.073	1.128	10,19%

Fuente: Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), 2020.

Asimismo y a pesar de que desde el 30 de abril ha habido un notable incremento de actos publicados en las páginas web (OIReScon, 2020) el porcentaje total es muy bajo y lo es también en algunas comunidades autónomas. Es importante señalar que los datos de la tabla 3 son aquellos que han sido publicados en las distintas plataformas de contratación existentes en el conjunto del sector público, por lo que no puede asegurarse que se hayan publicado todos aquellos contratos que se hayan realizado en la gestión de la crisis ocasionada por el Covid-19, bien porque aún no ha transcurrido el plazo legal para publicarlos, o bien porque se ha incumplido dicha obligación legal de publicidad.

En relación con las instituciones estudiadas, son 4 las tendencias a las que se debe hacer mención:

1) En primer lugar, a aquellas que han modificado tanto su legislación respecto a la contratación como su fiscalización. Tanto Navarra (0%) como Aragón (0,8%) no informaron de casi ninguno de los contratos suscritos. Mientras que la Comunitat Valenciana (11,75%) y el Estado (36,35%) lo hicieron de forma incompleta e imparcial. Solo Extremadura alcanzó los dos tercios de contratos controlados en este grupo.

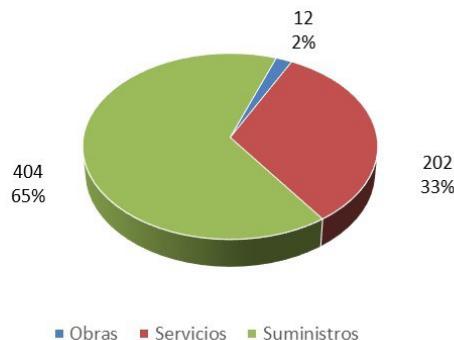
2) En segundo lugar, se encuentran Castilla y León que, aunque no fiscaliza y no prevé un régimen alternativo, ha informado el 47,23%.

3) En tercer lugar, hay que hacer mención a aquellas que han modificado su régimen de contratación. En esta línea, Cataluña no ha informado todavía sus contratos y Andalucía lo ha hecho en un 8,63%. Baleares se sitúa casi en un cuarto lugar alcanzando el 23,32% y Melilla cumple casi con la totalidad al situarse en el 85,71%.

4) En cuarto y último lugar, hay que destacar a aquellas CCAA que, pese no haberse dotada de un régimen excepcional, han flexibilizado la información de los contratos. Destaca el caso de Murcia con un 0% o el de País Vasco (3,8%), Ceuta (4,55%), Canarias (5,94%) y Cantabria (9,59%) con porcentajes que no alcanzan ni el 10%. Les sigue con una tendencia algo mayor Asturias (11,94%), C. Madrid (13,56%) y La Rioja con un 29,8%. Por último, Galicia es la comunidad que más cumple en este último al haberse informado más de la mitad de los contratos (55,56%).

En lo que respecta al tipo de contrato, se ve claramente que los contratos de suministro es el tipo de contrato suscrito con mayor frecuencia, representando un 72% de la contratación de emergencias.

LA CONTRATACIÓN DE EMERGENCIA POR TIPO DE CONTRATO



Fuente: Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), 2020.

En cuanto a la elección del procedimiento utilizado sigue destacando el negociado sin publicidad como la opción más frecuente del órgano de contratación para publicar los contratos tramitados por emergencia (53,47%), incluso para aquellos contratos que, por su cuantía, podían haber sido tipificados como contrato menor e incluso, en ocasiones, para aquellos contratos exentos de la obligación de publicar por un sistema de pago de anticipo de caja fija (segundo párrafo del apartado 4 del artículo 63 de la LCSP) (OIReScon, 2020).

También hemos comprobado un grado de cumplimiento del 71,85% (OIReScon, 2020) del artículo 347 de la LCSP respecto a los contratos tramitados por vía de emergencia de los órganos de contratación cuyo perfil del contratante se encuentra alojado en una plataforma de contratación diferente de PLACSP habida cuenta de lo establecido en el tercer párrafo del apartado 3 del citado precepto: “estas deberán publicar, bien directamente o por interconexión con dispositivos electrónicos de agregación de la información en el caso de que contaran con sus propios servicios de información, la convocatoria de todas las licitaciones y sus resultados en la Plataforma de Contratación del Sector Público”.

En este informe se recomienda, ante el gran número de anomalías o confusión de conceptos que no les permite identificar de forma adecuada la publicación individualizada de cada contrato, tener un especial cuidado y detalle en la información de las publicaciones de estos contratos, puesto que de dicha información depende la verificación posterior de la justificación y adecuación a la norma de estos contratos. También el diferenciar para no confundirse entre los principios de publicidad y transparencia, que debe trasladarse también a las herramientas para el cumplimiento de dichas obligaciones, esto es, las plataformas de contratación

de una parte y, de otra, los portales de transparencia, puesto que cada cual responde a una finalidad y objetivo distintos.

Habiéndose apreciado tanto una progresión de la publicidad de los contratos tramitados por vía de emergencia como una estabilización y descenso de su número, lo cual está relacionado con la situación del país con respecto a la pandemia.

Además de la cuestión de la publicidad de los contratos hay que señalar que el Gobierno ha suspendido los plazos para la tramitación de las consultas en el Portal de Transparencia aprovechando la declaración del estado de alarma (14 de marzo) por la emergencia por el coronavirus. El fundamento para “congelar” el derecho a acceder a la información pública es el previsto en la DA 3ª del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, sobre suspensión de plazos administrativos. Con ello elimina la transparencia necesaria para que los ciudadanos conozcan en qué se está gastando el dinero de sus impuestos y pueda, de esa forma, controlar a sus gobernantes. La información que se pone a disposición de la ciudadanía por medio de la publicidad activa permite a ésta controlar directa o indirectamente, a través de flujos de información públicos, la acción del gobierno. Sin esta herramienta, la actividad de control directo por parte de la ciudadanía queda suspendida y, como mucho se ejerce a posteriori con ciertos problemas como se ha visto. Es normal acudir a este tipo de procesos de flexibilización de los requisitos jurídico-legales en situaciones como las de la pandemia. No obstante, se debería trabajar para que estos datos estuvieran a disposición de la ciudadanía conforme el

nivel de emergencia fuese descendiendo a través de instrumentos ágiles como la automatización.

A largo plazo este tipo de flexibilización de la transparencia puede llevar no solo a dinámicas corruptas, sino que puede afectar a la competencia de mercado, a la falta de aplicación de criterios sociales a la contratación y, en definitiva, a un socavamiento de la legitimidad de las Administraciones Públicas que pueden afectar al normal funcionamiento democrático de los países.

Discusión y Conclusiones

Como se ha podido comprobar, este trabajo versa sobre la contratación durante la pandemia de Covid-19 y, más concretamente, en relación con los instrumentos excepcionales. Así, estos han servido, en términos generales para la aceleración de los procedimientos de compra a partir de la relajación de ciertos procesos de adquisición utilizados normalmente en los contratos administrativos.

Varias de las comunidades autónomas y Melilla han seguido el camino fijado por el Estado en la promulgación de su normativa sobre contratación y rendición de cuentas. Asimismo, otras entidades subestatales y Ceuta han implementado la contratación de emergencia. Dicha adopción obedece a la mimetización con el Estado, pero, también, a la generación de normativa de emergencia en base a la coerción; por lo que se puede afirmar que se cumple con la Hipótesis 1.

La mayoría de las instituciones estudiadas han ampliado su capacidad de decisión a través de la relajación de la normativa y los requisitos legales-procedimentales, así como de la transparencia y la rendición de cuentas; algo que obedece al cálculo estratégico de los decisores públicos para poder controlar la pandemia. No obstante, ha habido comunidades como Castilla y León que, aunque se hayan relajado los requisitos, ha seguido controlando su contratación. Se puede afirmar, en consecuencia, que se cumple la hipótesis 2a y 2b de forma parcial.

En una situación tan grave e imprevisible los gobiernos deben actuar con rapidez para salvar la vida de sus ciudadanos, pero ello no debe ser óbice para cumplir las reglas de publicidad y transparencia, en el caso de los contratos públicos, en cuanto el escenario sanitario mejore.

Con el fin de intentar garantizar la transparencia de la contratación pública de emergencia varias organizaciones de la sociedad civil especializadas en estos temas (Civio, Monitor, Funky Citizens, Access ¡Nfo y Fundacja ePanstwo) en colaboración con Open Contracting Partnership han elaborado varias recomendaciones:

1. El uso de la contratación de emergencia debe justificarse, registrarse y hacerse público
2. Las contrataciones de emergencia son la excepción, no la regla, y deben juzgarse caso por caso
3. Los datos sobre contrataciones de emergencia deben centralizarse en los portales nacionales de contratación electrónica
4. Publicación completa para mantener la confianza
5. Datos abiertos sobre las contrataciones de emergencia
6. Los portales de contratación electrónica deben ser actualizados en el menor tiempo posible
7. Transparencia para evitar la especulación de precios
8. Datos abiertos para reforzar la debida diligencia con los proveedores y prevenir el fraude
9. Hacer públicas las sanciones por actividades fraudulentas y cárteles de licitación
10. Cooperación con la sociedad civil, periodistas de investigación y alertadores

En ese momento es necesario un análisis de los datos de la contratación pública por parte de las autoridades de supervisión que permita evaluar, si acaso a posteriori, qué deficiencias ha habido en las compras realizadas con el objetivo de identificar posibles fraudes, precios anticompetitivos, u otras irregularidades.

El desafío en este punto es desarrollar nuevos indicadores que sirvan para detectar prácticas anticompetitivas o irregulares en procedimientos que, en esencia, carecen de procedimiento. En estas circunstancias, no se cuenta con el mismo lapso o periodo temporal que existía anteriormente para el análisis de los datos de forma que se deben buscar nuevos indicadores, centrados en los outcomes o resultados de los acuerdos, más que a elementos o irregularidades procedimentales.

Es decir, se debe atender a los resultados cualitativos más que a los procesos¹⁰.

La crisis también nos puede brindar la oportunidad de identificar debilidades, siendo este un momento de reflexión y de (mejor) planificación para el futuro, que permita identificar los obstáculos y las posibilidades de innovación. Los mecanismos para obtener soluciones innovadoras pueden incluir la Compra

10 La mayoría de los indicadores tradicionales están dirigidos a errores o deficiencias procedimentales: (1) el plazo para la presentación de ofertas; (2) el uso del procedimiento de emergencia u otro procedimiento no competitivo de uso excepcional; (3) contratos celebrados sutilmente por debajo de los umbrales; (4) limitada concurrencia de licitadores; (5) el tiempo invertido en la evaluación de las ofertas es excesivo, (6) las características técnicas o de solvencia que definen el objeto del contrato se ajustan únicamente a una de las empresas, etc. (Miranzo Díaz, 2019).

Pública de Tecnología Innovadora (CPTI) a través de procedimientos abiertos o restringidos, o la adquisición (colaborativa) de soluciones de I+D, a través de la Compra Pública Pre-Comercial (CPP). Ambos instrumentos actúan desde el lado de la demanda para incentivar las innovaciones en beneficio del interés general, en apoyo de una competencia justa en el mercado y del desarrollo económico.

Sería, no obstante, interesante analizar en los próximos meses el estado de los contratos de emergencia durante el covid19 y de ese modo conocer si se han cumplido, con posterioridad, los principios de publicidad y transparencia. Algo que en este momento, por el poco tiempo transcurrido, no es posible totalmente.

Bibliografía

- ABELLÁN LÓPEZ, M.A. Rendición de Cuentas y Control Externo en España. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2019.
- ABELLÁN LÓPEZ, M.A. y PARDO BENEYTO, G. Los sistemas de información y la auditoría informática aplicados a una institución fiscalizadora subestatal: la Sindicatura de Comptes de la Comunidad Valenciana (España), Revista GeSEC, vol.11, n.2, 2020. <http://dx.doi.org/10.7769/gesec.v11i2.1060>
- ALDEGUER, B., ABELLÁN LÓPEZ M.A. y PARDO BENEYTO, G. Estrategias y arreglos institucionales para la efectividad y realización del Buen Gobierno. Una aproximación desde la perspectiva del caso español. En: Elementos para la edificación de un buen gobierno, Hernández, A. y Diego, O. (Coord.). México: INAP, 2020.
- ARELLANO GAULT, D. Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción. Contaduría y Administración, vol. 62, n. 3, 2017. <https://doi.org/10.1016/j.cya.2016.01.005>
- BERTOT, John C.; JAEGER, Paul T. y GRIMES, Justin. M. Using ICT's to Create a Culture of Transparency: e-Government and Social Media as Openness and Anticorruption Tools for Societies. Government Information Quarterly, vol. 27, 2010.
- COMISIÓN EUROPEA (2020) Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del Covid-19 (2020/C 108 I/01).
- DIMAGGIO, P. J. Interest and Agency in Institutional Theory. En: Institutional Patterns and Organizations: culture and environment , Zucker, L.G. Cambridge, Editora Ballinger 1988.
- DIMAGGIO, P. J. y POWELL, W. W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. American Sociological Review, vol. 48, n.2, 1983.
- EDELMAN, L. B. (1990). Legal Environments and Organizational Governance: The Expansion of Due Process in the American Workplace. American Journal of Sociology, vol.95, n.6, 1990. <https://doi.org/10.1086/229459>

- EDELMAN, L. B. (1992). Legal Ambiguity and Symbolic Structures: Organizational Mediation of Civil Rights Law. American Journal of Sociology, vol.97, n.6,1992. <https://doi.org/10.1086/229939>
- EDELMAN, L. B. y SUCHMAN, M. C. The Legal Environments of Organizations. Annual Review of Sociology, vol. 23, n.1,1997. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.23.1.479>
- GAMERO CASADO, Eduardo. Reflexiones sobre la transparencia y la integridad en contrataciones relacionadas con el Covid-19. Observatorio de Contratación Pública. 2020.
- GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan y KASYMOVA, Jydz. Not So Universal After All: Exploring the Meaning and Use of Government Transparency in Consensual and Majoritarian Democracies. Public Integrity, vol.17, n 4, 2015.
- MEYER, J. W. y ROWAN, B. Instituzionalized Organizations: formal structure as myth and ceremony. American Journal of Sociology, vol. 83, n.2, 1997.
- MEIJER, Albert. Understanding computer-mediated transparency. International Review of Administrative Sciences, vol. 75, n.2, 2009. doi:[10.1177/0020852309104175](https://doi.org/10.1177/0020852309104175)
- MEIJER, Albert; HART, Paul't y WORTHY, Ben. Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework. Administration & Society, vol. 50, n. 4, 2015.
- MIRANZO DÍAZ, Javier. La prevención de la corrupción en la contratación pública. Wolters Kluwer, 2019.
- OIRESCON. Impacto en la contratación pública de las medidas derivadas de la declaración del Estado de Alarma como consecuencia del Covid-19, 2020. Disponible online en: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/RSC/Documents/OIRESCON%20Covid-19.pdf> (Visitado el 9 de agosto de 2020).
- OLIVER, C. The Collective Strategy Framework : An Application to Competing Predictions of Isomorphism The Collective Strategy Framework : An Application to Competing Predictions of Isomorphism. Administrative Science Quarterly, vol.33, n.4, 1988.
- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Disponible en: www.boe.es
- Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo. Disponible en: www.boe.es
- Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo. Disponible en: www.boe.es
- SIMON, H. A. Bounded rationality in social science: Today and tomorrow. Mind & Society, vol. 1. 2000. <https://doi.org/10.1007/bf02512227>
- SUCHMAN, M. C. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. Academy of Management Review, vol. 20, n.3, 1995. <https://doi.org/10.5465/AMR.1995.9508080331>
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. Contra La Crisis De Salud, Más Transparencia Y Democracia. 2020. Disponible en: <https://transparencia.org.es/ti-espagna-francia-e-italia-firman-propuesta-conjunta-para-defender-la-transparencia-durante-la-crisis-del-covid-19/>
- VILLORIA, M. e IZQUIERDO, A. Ética pública y buen gobierno. Madrid: INAP. 2015.
- WORTHY, Ben. More open but not more trusted? The effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom central government. Governance, vol. 23, n.4, 2010.

Carmen Pineda Nebot

Universidad Complutense de Madrid, España
carmenpinedanebot@hotmail.com



<http://orcid.org/0000-0001-6101-8560>

Licenciada en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y Licenciada en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Autónoma de Madrid. Coordinadora de Investigación del grupo “Espacios deliberativos y gobernanza pública” (GEGOP). Investigadora en los Grupos de Investigación “Controle Social do Gasto Público” (UNESP- FCL), “Administración Pública y Gestión Social” (UFV), “Federalismo y Políticas Educacionales” (UFES) y “Gestión Social y del Desarrollo Local” (UNAMA). <http://lattes.cnpq.br/0200014196446151>

Gonzalo Pardo Beneyto

Universidad de Alicante, España
gonzalo.pardo@ua.es



<http://orcid.org/0000-0001-7142-1740>

Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante, Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Miguel Hernández. Consultor Institucional y Profesor en la Universidad de Alicante y el Instituto Mediterráneo de Estudios de Protocolo.

Accountability and trust in government: what's next?¹

Rendición de cuentas y confianza en el gobierno: perspectivas para el futuro
Accountability e confiança: perspectivas para o futuro

Kathryn E. Newcomer²

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.368>

Abstract: During the last four years, the need for trustworthy leaders who possess both integrity and courage to address societal needs and inequities in the U.S. was highlighted, as has been the need for a trustworthy government. A global pandemic and weakened economy have made it highly unlikely that governments across the world will return to the old normal, but where do we go from here? Drawing upon the experience in the U.S., I discuss what efforts are needed to rebuild accountability, trustworthy governments, and trust in public institutions across the globe. I also discuss how the exercise of accountability and credible evidence-building can move us forward in a positive way, and potentially increase trust in government. I present what the exercise of accountability involves, and describe how authentic evidence-building may support both accountability and trust-building. I also highlight some challenges and opportunities to build trustworthy government and increase trust in government.

Key-words: accountability; evidence-building capacity; trust in government

Resumen: Durante los últimos cuatro años, se destacó la necesidad de líderes confiables que posean integridad y coraje para abordar las necesidades sociales y las desigualdades en los EE. UU., al igual que la necesidad de un gobierno confiable. Una pandemia mundial y una economía debilitada han hecho que sea muy poco probable que los gobiernos de todo el mundo vuelvan a la normalidad, pero, ¿a dónde vamos desde aquí? Basado en la experiencia en los Estados Unidos, analizo qué esfuerzos se necesitan para reconstruir la rendición de cuentas, los gobiernos confiables y la confianza en las instituciones públicas en todo el mundo. También analizo cómo el ejercicio de la rendición de cuentas y la construcción de evidencia confiable puede hacernos avanzar de manera positiva y potencialmente aumentar la confianza en el gobierno. Presento lo que implica el ejercicio de la rendición de cuentas y describo cómo la creación de evidencia auténtica puede apoyar tanto la rendición de cuentas como la construcción de confianza. También destaco algunos desafíos y oportunidades para construir un gobierno confiable y aumentar la confianza en el gobierno.

Palabras-clave: rendición de cuentas, capacidad de creación basada en evidencias, confianza en el gobierno

Resumo: Durante os últimos quatro anos, foi destacada a necessidade de líderes confiáveis que possuam integridade e coragem para lidar com as necessidades e desigualdades da sociedade nos EUA, assim como a necessidade de um governo confiável. Uma pandemia global e uma economia enfraquecida tornaram muito improvável que os governos em todo o mundo voltem ao velho normal, mas para onde vamos a partir daqui? Com base na experiência nos Estados Unidos, discuto quais esforços são necessários para reconstruir a accountability, governos confiáveis e a confiança nas instituições públicas em todo o globo. Também discuto como o exercício da accountability e a construção de evidências confiáveis podem nos fazer avançar de maneira positiva e, potencialmente, aumentar a

¹ Artigo recebido em 27/10/2020 e aprovado como artigo convidado em 02/11/2020

² George Washington University

confiança no governo. Apresento o que o exercício da accountability envolve e descrevo como a construção de evidências autênticas pode apoiar tanto a accountability quanto a construção de confiança. Também destaco alguns desafios e oportunidades para construir um governo confiável e aumentar a confiança no governo.

Palavras-chave: *accountability*, capacidade na elaboração de políticas públicas baseadas em evidências, confiança nas instituições

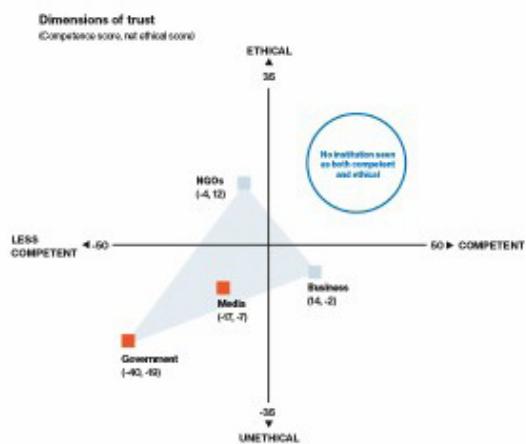
The world-wide Covid-19 pandemic has revealed the lack of capacity, and sometimes the political will, of some governments to respond effectively and in an equitable manner to all communities. Existing inequities in the quality of life conditions across races and income levels have been underscored in the United States by the differential Covid-19 infection and death rates.³ The structural racism in the United States, and continuing inequities in the quality of life across races also have been underscored by the striking accumulation of cases of police brutality against people of color, and statistics about a racially biased criminal justice system that simply cannot be denied (For example, see Anderson, 2016; Kendi, 2016; and Kendi, 2019).

³ See <https://voxeu.org/article/racial-disparity-covid-19-deaths>.

Trust held by society members toward institutions across the world was at an all-time low before the Covid-19 pandemic hit in early 2020.⁴ Trust in both the competence and ethical dimensions was lower for governments than for other institutions according to the Edelman Trust Barometer taken in late 2019 as shown in Figure 1. Trust in the national government in the U.S. was similarly at an all-time low. While trust in government rose somewhat after the Covid-19 pandemic hit, concerns about inequitable treatments of members of society by government increased.⁵

⁴ See <https://www.edelman.com/trustbarometer>.

FIGURE 1. STATUS OF TRUST IN GOVERNMENT AND OTHER INSTITUTIONS IN SOCIETY



Source: Edelman Trust Barometer 2020, 2020.

The need for trustworthy leaders who possess both integrity and courage to address societal needs and inequities in the U.S. once again has been highlighted, as has been the need for a trust-worthy government (Newcomer, 2007). A global pandemic and weakened economy have made it highly unlikely that we will return to the old normal, but where do we go from here? While I can only speak to the challenges and prospects in the U.S., efforts are needed to rebuild *accountability*, trustworthy governments, and trust in public institutions across the globe.

Drawing upon the U.S. experience, I will discuss how the exercise of *accountability* and credible evidence-building can move us forward in a positive way, and potentially increase trust in government. First I discuss what the exercise of *accountability* involves, and then describe how authentic evidence-building may support both *accountability* and trust-building. I then highlight some challenges and opportunities to build trustworthy government and increase trust in government.

Accountable to Whom for What?

Accountability in government involves reporting for behaviors undertaken both **upward** and **outward** – upward to executive branch leaders and to the legislature, and outward to the “the people” (See Newcomer and Ritter, 1998). *Accountability* is sought by overseers for both **past** behavior such as review of past actions or expenditures, e.g., waste, fraud and abuse, and for **future** performance, e.g., strategic plans, regulations based on *ex ante* evaluation, and inclusive and equitable planning like the King County Social Justice Strategic Plan in the Seattle area of Washington state (<https://kingcounty.gov/elected/executive/equity-social-justice/strategic-plan.aspx>) (See Light, 1993; Newcomer 1994; Newcomer, 1998; Hilliard, 2017; and Johnson and Newcomer, 2020).

There are four core elements needed to facilitate the effective exercise of *accountability* in government: political commitment, independence, evidence-building capacity, and transparency. Politicians in both the executive branch and the legislature need to demonstrate their commitment to both asking for and reviewing relevant data to judge the quality of policies and government actions. The provision of data should be provided by actors who are independent of political influence, thus “appropriately insulated from any political and other undue influences that may affect their objectivity, impartiality, and professional judgement” (OMB, 2020, page 13). And the relevant data, i.e., evidence, must be

provided about past and planned government actions, and shared in an open and transparent fashion.

Ensuring that independent and nonpartisan actors provide the evidence needed in the exercise of *accountability* is vital. Independence can be ensured through legislation. For example, in most countries legal institutions are established by law to protect whistle blowers and others who report fault with governmental actions, like National Audit Institutions. In the U.S. the Government *Accountability* Office (GAO) and the federal Inspector General offices located in federal agencies are protected by law, and have earned the trust of the public in their reporting (Newcomer, 1994; Newcomer, 1998, Newcomer and Grob, 2004; and Johnson and Newcomer, 2020). For example, the U.S. Congress required the GAO to provide public reports on the federal response to the COVID 19 pandemic, and it has provided a trusted voice amidst a crisis of confidence in the U.S.⁶ Fortunately there are governmental institutions in the U.S. such as the GAO and Inspector General offices that are protected by law from being silenced by even the most aggressive executives, or legislative or judicial actions.

In addition to governmental bodies, there are some highly respected civil society institutions in the U.S. that provide respected, nonpartisan voices about the performance of the government. For example, the National Academies of Sciences and the National Academy of Public Administration, and independent foundations, like the PEW Charitable Trusts. Reputable universities typically provide independent voices and credible evidence to inform *accountability* processes. For example, university researchers are frequently asked to testify to the U.S. Congress.

Evidence-building capacity (EBC) within government includes both the demand for and supply of evidence to inform deliberations about past and future government action. The concept of EBC was promoted by the Commission on Evidence-Based Policymaking, a bipartisan body of 15 experts established by the Commission on Evidence-Based Policy Making Act of 2016 to deliberate for 18 months on how to promote the use of evidence in government. The Commission’s final report offered eleven recommendations on how the U.S. federal government could enhance its EBC if they are implemented (<https://cep.gov/cep-final-report.html>). Many of the commission’s recommendations were then established in law in the Foundations for

6

See <https://www.gao.gov/products/GAO-20-625>.

Evidence-Based Policymaking Act of 2018 (Evidence Act; Pub.L. 115–435).

Evidence-building capacity might be defined as:

The motivation and infrastructure to:

- develop relevant questions about an organization's programs and policies,
- collect and generate (or access if already collected by other agencies) data to address the questions, manage and protect data, analyze and interpret the data, and
- provide relevant insights from the evidence to inform management and stakeholders for policymaking.

Motivation means that leaders in public organizations (at all levels) demonstrate interest in framing questions about how policies and programs are operating, and achieving desired results. Infrastructure refers to staff, data, data systems, and analytical capacity to collect, analyze and interpret data to address questions in the exercise of *accountability*. Demand for evidence about government operations affects supply, that is, political commitment to collecting and sharing data in a transparent fashion is needed for politicians to commit resources needed, such as human resources and technology, to collect and share credible data.

Evidence-building to Demonstrate Accountability and Build Trust

While there are many factors that affect the trust that individuals have in government (For example see Lee, Keeter and Perine, 2019), the actual performance of government constitutes at least one important element that affects the level of trust members of society have in their government. Sharing credible data about the performance of government via transparent *accountability* exercises presents an opportunity for govern-

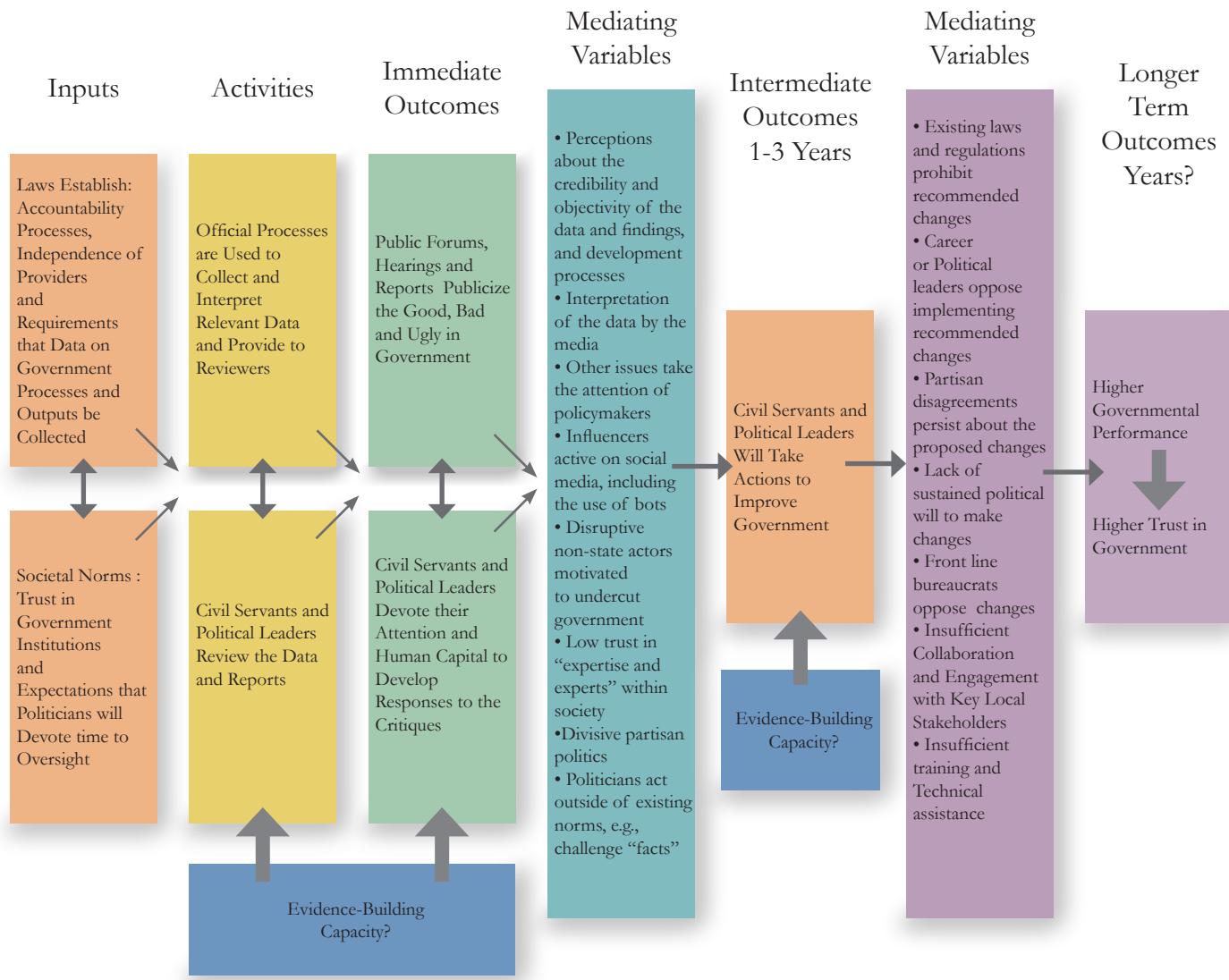
ment officials to take relevant actions and to inform the public about the performance of government.

The way in which the exercise of *accountability* operates is portrayed graphically in **Figure 2**. Legal bases governing the exercise of *accountability*, e.g., maintaining independence, and existing societal norms, including pre-existing trust in government, present important inputs. The activities and immediately visible results involved in the exercise of *accountability* include actions undertaken to request relevant evidence, provide and interpret the relevant evidence, transparently review the evidence in public forums, and determine what actions need to be taken to address wrong doing or low performance. All of the activities and desired results are affected by the evidence-building capacity of the relevant agents, including oversight agencies such as the GAO and Inspectors General, and the government agencies whose actions are scrutinized.

The road to improving both how government performs and perceptions of government is not clear or smooth, again evidence is needed by decision-makers on how to address weaknesses and improve outcomes, and then communicate that to the public. In addition to an ever present need for evidence-building capacity, there are variety of other factors that can constrain the ability of government actors to improve agency operations. For example, mediating factors include: the

availability of data relevant to the issues addressed – especially an issue in a federal system with many powers and data collection authorities delegated to states; the credibility and perceptions about the credibility and objectivity of the data and data development processes; the media; influencers active on social media, including the use of bots; disruptive non-state actors motivated to undercut government and trust in government; low trust in “expertise and experts” within society; and politicians who willingly undercut the exercise of *accountability*.

FIGURE 2: THEORY OF CHANCE FOR ACCOUNTABILITY PROCESSES IN GOVERNMENT



Source: Author

Building Trustworthy Government in the U.S.: Challenges and Opportunities

What is the status of legal frameworks and support for *accountability* mechanisms and evidence-building and in the U.S. federal government? As of October 2020 there were concerns in the U.S. about whether there is adequate political commitment to both transparent and effective *accountability* and evidence-building capacity. In 2019 the Congress passed the Good Accounting Obligation in Government Act, or the GAO-IG Act, (Public Law No: 115-414 (01/03/2019) to direct agencies to implement recommendations given to them from GAO and Inspectors General, or explain why

they had not done so to Congress. The GAO-IG Act was passed due to perceptions that agencies were not doing their part in making needed improvements that had been identified. And in early 2020 many bills were introduced in the U.S. Congress to strengthen the independence of federal Inspectors General in response to actions President Trump had undertaken to undercut their independence (See GAO, 2020).

While The Foundations for Evidence-Based Policymaking Act of 2018 established many mechanisms to support building capacity to collect and analyze relevant data to inform learning and *accountability*, the U.S. Congress has not allocated adequate resources to support building evidence capacity outside of the agen-

cies where data have been collected already, such as the Departments of Education and Labor, and the Centers for Disease Control and Prevention (CDC).

Federal laws governing the collection of data to improve government operations have been passed before with little impact on the actual use of data, such as the Government Performance and Results Act of 1993, and the GPRA Modernization Act of 2010 (For example, see GAO, 2018). Observers have been vocal in noting that required performance measurement exercises in the U.S. have not been conducive to promoting learning and improvement (Moynihan, 2008, 2009, 2011; Moynihan and Lavertu, 2012; Radin, 2006, 2009, and 2012; and Dubnick and Frederickson, 2011).

What scholars and practitioners alike have recognized for many years is that political and organizational norms and cultures are hard to change (Mayne, 2007). Pushing politicians to exercise *accountability* over government in a transparent and meaningful way can be difficult. Similarly, pushing managers in public bureaucracies to collect and use feedback, and be more risk accepting when striving to innovate, may be daunting.

We all also recognize that cultures are shaped by leadership. Leaders who embrace and reward learning, and ‘walk the talk’ through visible allocation of their time and attention, and of their agencies’ resources are needed to empower leaders throughout their organizations to learn. Leadership – both political and career – presents the essential ingredient needed to build evidence capacity and improve the work of public bureaucracies. Establishing centrally located strategic evaluation offices, as required by the Foundations for Evidence-Based Policymaking Act of 2018, represents a worthy step forward, but they will not enhance bureaucratic processes or structures if top leadership does not support them with commitment and resources.

Convincing current and upcoming public sector leaders of the value of both transparent, impactful *accountability* transactions and building evidence capacity is the key challenge and opportunity. Operating effective, adaptive, and equitable government agencies is never easy, and is only likely to become increasingly challenging given the global environmental challenges, and man-made and natural crises that civil servants will continue to face. Building the capacity of government

agencies to collect and process feedback to improve is not an option, but an imperative.

Looking Forward

The election of Joseph Biden in November 2020 presents an important turning point in the context for governance in the U.S. The majority of voters rejected the disinformation campaigns, denial of man-made climate change, attacks on the news media, and racism that President Trump had perpetuated. President Biden recognizes the importance of using evidence to inform efforts to address the many problems he inherits. He faces huge challenges to repair damages made by the Trump Administration to government as well as to relationships among Americans divided by political views – and the pandemic continues to challenge the healthcare infrastructure and economy of the country as well.

Structural racism provides the ever present backdrop for governance in the U.S., and while President Biden and the leaders he will bring into his Administration are likely to have the will to make needed changes, there are no quick and easy fixes to address institutions and practices that have perpetuated racist policies and practices for many, many years. Fortunately President Biden has the needed determination, knowledge and experience as he helped lead the federal government as Vice President under President Barrack Obama, and he brings pertinent experience as a U.S. Senator who was highly involved in the exercise of *accountability*. President-Elect Biden has always been clear in his values and priorities, and his rejection of racism of any sort, as well as his belief in the need for transparency in government.

Writing in November 2020 this author is filled with optimism that governance in the U.S. will once again earn and inspire trust from the American people. However, as the voting tabulation processes for the 2020 election in the U.S. illustrated, patience is needed. Top leadership support for action is a necessary but not sufficient ingredient now, repairing hurtful policies and practices requires inclusive engagement, authentic collaboration and perseverance by public servants at all levels of government.

References

- ANDERSON, Carol. 2016. White Rage. New York, NY: Bloomsbury Publishing.
- DUBNICK, Melvin & H. George Frederickson. 2011. Public accountability: Performance measurement, the extended state, and the search for trust. Washington, DC: The Kettering Foundation.
- EDELMAN. 2020. Edelman Trust Barometer Update Accessed at: <https://www.edelman.com/research/trust-2020-spring-update#:~:text=Despite%20the%20high%20trust%20in%20government%2C%20the%20pandemic,in%20the%20system%20was%20driving%20distrust%20across%20institutions>.
- GAO. 2018. Managing for results: Government-wide Actions Needed to Improve Agencies' Use of Performance Information in Decision Making. GAO-18-609SP. Accessed at <https://www.gao.gov/assets/700/694269.pdf>
- GAO. 2020. Inspectors General: Independence Principles and Considerations for Reform. GAO-20-639R Accessed at <https://www.gao.gov/products/GAO-20-639R>
- HILLIARD, Nadia. 2017. The Accountability State: US Federal Inspectors General and the Pursuit of Democratic Integrity. Lawrence, KS: The University of Kansas Press.
- JOHNSON, Charles and Newcomer, Kathryn. 2020. Federal Inspectors General: Truth Seekers in Turbulent Times. Washington, DC: Brookings.
- KEE, James, John Forrer, Eric Boyer and Kathryn Newcomer. 2010. "Public-Private Partnership and the Public Accountability Question." *Public Administration Review* 70, no. 3 (2010): 475–485.
- KENDI, Ibram. X. 2016. Stamped from the Beginning. New York, NY: Bold Type Books.
- LIGHT, Paul. 1993. Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability. Washington, DC: Brookings.
- MAYNE, John. 2007. Evaluating for accountability: Myth or reality. In M. Bemelmans-Videc, J. Lonsdale, & B. Perrin (Eds.), *Making accountability work: Dilemmas for evaluation and for audit* (pp. 63-84). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- MOYNIHAN, Donald. 2008. The dynamics of performance management: Constructing information and reform. Washington, DC: Georgetown University Press.
- MOYNIHAN, Donald. 2009. How do public organizations learn? Bridging cultural and structural perspectives. *Public Administration Review*, 69(6), 1097-1105.
- MOYNIHAN, Donald. 2011. The big question for performance management: Why do managers use performance information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20, 849-866.
- MOYNIHAN, Donald & Lavertu, S. 2012. Does involvement in performance management routines encourage performance information use? *Evaluating GPRA and PART*. *Public Administration Review*, 72(4), 592- 602.
- NEWCOMER, Kathryn. 1994. "Opportunities and Incentives for Improving Program Quality: Auditing and Evaluating." *Public Administration Review* 54 (November 1994): 147–154.
- NEWCOMER, Kathryn. 1998. "The Changing Nature of Accountability: The Role of the Inspector General in Federal Agencies." *Public Administration Review* 57 (1998): 129–136.
- NEWCOMER, Kathryn and Christine Ritter. 1998. "Accountability in the Federal Government," in George Thomas Kurian, Joseph P. Harahan (eds.), *A Historical Guide to the U.S. Government*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- NEWCOMER, Kathryn and George Grob. 2004. "Federal Offices of the Inspector General: Thriving on Chaos?" *American Review of Public Administration* 34, no. 3 (2004): 235–251.

- NEWCOMER, Kathryn. 2007. "The Certainty of Uncertainty." *Journal of Public Affairs Education* 13, no. 1 (2007): 1–14.
- NEWCOMER, Kathryn and James Kee. 2011. "Federalist 23: Can the Leviathan be Managed?" *Public Administration Review* 71 (2011): 37–46.
- RADIN, Beryl. 2006. Challenging the performance movement. Washington, DC: Georgetown University Press.
- RADIN, Beryl. 2009. What can we expect from performance measurement activities? *Journal of Policy Analysis and Management*, 28(3), 505-512.
- RADIN, Beryl. 2012. Federal Management Reform in a World of Contradictions. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- RAINIE, Lee, Scott Keeter and Andrew Perrin. 2019. "Trust and Distrust in America." Pew Research Center. Accessed at <https://www.pewresearch.org/politics/2019/07/22/trust-and-distrust-in-america/>

Kathryn Newcomer

George Washington University, U.S.A.
kathryn.newcomer@gmail.com



iD <https://orcid.org/0000-0002-1431-6634>

Kathryn Newcomer is a professor in the Trachtenberg School of Public Policy and Public Administration at the George Washington University where she served as the School director for over 12 years, until August 2019. She is a Fellow of the National Academy of Public Administration, and serves on the Comptroller General's Educators' Advisory Panel. She served as an elected member of the Board of Directors of the American Evaluation Association (AEA) (2013-2015 and 2016-2018), and as AEA president for 2017. She served as President of the Network of the Association of Schools of Public Policy, Affairs and Administration (NASPAA) for 2006-2007. She earned her PhD in political science from the University of Iowa.

www.cgu.gov.br



cguonline



cguonline



cguoficial



cguonline



cguoficial

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO

