
Acesso à Informação em Tempos de Pandemia: Uma Análise em Municípios Fluminenses

Elen Maiara dos Santos Reis Ramos (UFF) - elenmsreis@gmail.com

Resumo:

O presente estudo teve por objetivo apurar se os municípios fluminenses que decretaram estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de Covid-19 estão cumprindo as determinações que constam no §2º do art. 4º da Lei nº 13.979/2020 no que tange à divulgação de informações sobre as aquisições e contratações realizadas por dispensa de licitação em seus sites oficiais na *internet* e mensurar o nível de transparência que tais municípios têm demonstrado. Para tanto, verificou-se o atendimento da legislação através de consulta online no portal eletrônico de cada um dos municípios da amostra, utilizando o modelo de análise proposto. Posteriormente foi aplicado outro modelo para estabelecer um conceito global da transparência ativa apresentada. Trata-se de um estudo de natureza descritiva, realizado por meio de um levantamento, com abordagem qualitativa e quantitativa, que tem como fonte de evidência a observação direta documentada por meio de um protocolo de observação e aplicação de um modelo estatístico. Em 83% dos portais eletrônicos dos municípios averiguados foram encontradas informações concernentes à dispensa de licitação fundamentada na situação emergencial de combate à pandemia, contudo, isso não significa que todos eles atenderam os preceitos legais em sua totalidade. Foi possível identificar a necessidade de uniformização de muitas informações, bem como a inexistência de publicidade dos contratos emergenciais. De modo geral, nenhum município cumpriu plenamente todos os requisitos determinados pela legislação. Quanto ao nível de transparência, 55% dos municípios apresentam transparência significativa. Cabe ressaltar que os resultados obtidos se limitam à amostra de municípios selecionados.

Palavras-chave: Municípios fluminenses; dispensa de licitação; covid-19; portais eletrônicos.

Access to Information in Times of Pandemic: An Analysis in Fluminense Cities

Abstract:

The present study aimed to determine whether the cities in Rio de Janeiro that declared a state of public calamity as a result of the Covid-19 pandemic are complying with the determinations contained in §2 of art. 4 of Law nº. 13.979 / 2020 with regard to the disclosure of information on acquisitions and contracts made by bidding waiver on their official internet sites, and to measure the level of transparency that these municipalities have demonstrated. Therefore, compliance with the legislation was verified through online consultation on the electronic portal of each of the cities in the sample, using the proposed analysis model for measurement purposes. Subsequently, another model was applied to establish a global concept of the active transparency presented. This research is a descriptive study, carried out through a survey, with a qualitative and quantitative approach and whose source of evidence is the direct observation documented through an observation protocol and the application of a statistical model. In 83% of the official electronic portals of the investigated cities, information was found regarding the waiver of bidding based on the emergency situation to combat the Covid-19 pandemic. The study allowed to identify the need to standardize several information, as well as the lack of advertising for emergency contracts. In general, no cities has fully complied with all the requirements determined by the legislation. As for the level of transparency, 55% of the municipalities have significant transparency. It is noteworthy that the results obtained are limited to the sample of selected cities.

Keywords: Fluminense cities; bidding waiver; Covid-19; electronic portals.

Acesso à Informação em Tempos de Pandemia: Uma Análise em Municípios Fluminenses

1. Introdução

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) classificou como pandemia a propagação da Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2), devido a sua gravidade e rápida disseminação geográfica que afetou pessoas em diversos países em um curto período de tempo. No Brasil, a partir do dia 20 de março de 2020, o Congresso Nacional (CN) reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública no país em decorrência da pandemia de Covid-19 através do Decreto Legislativo nº6 de 2020. Tal reconhecimento se deu nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da mensagem nº 93, em 18 de março de 2020, pois o estado de calamidade pública não pode ser decretado pelo Poder Executivo Federal, Estadual, do Distrito Federal ou Municipal. Cabe ao CN, no caso da União, ou às Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, reconhecer tal situação (Brasil, 1988).

O art. 2º, inciso IV, do Decreto nº 7.257/2010 conceitua estado de calamidade pública como sendo uma situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido. Segundo Moraes (2011), a calamidade pública pode ser decretada quando existir danos provenientes de fenômenos naturais, danos à saúde e aos serviços públicos que causem impacto para a coletividade e às necessidades relacionadas com recursos humanos, materiais, institucionais e financeiros. Feijó (2020) pondera que para caracterizar a calamidade é preciso haver pelo menos dois entre três tipos de danos: humanos, materiais ou ambientais.

De acordo com a Lei nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), diante do estado de calamidade pública os entes que o decretarem possuem respaldo na dispensa em atingir a meta fiscal determinada para o ano vigente, o benefício de liberação de recursos da União (em se tratando de Estados, Distrito Federal e Municípios), bem como também a dispensa de licitação, conforme consta no artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública.

Em 6 de fevereiro de 2020, a União publicou a Lei nº 13.979 que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, aplicável a todos os entes federativos. O art. 4º da referida lei trata da dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus e prevê, em um de seus parágrafos, a observância às determinações presentes na Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), no que tange à disponibilização de informações sobre as contratações ou aquisições efetuadas pelo ente em seus sites oficiais na *internet*.

O Estado do Rio de Janeiro é um dos mais afetados pela pandemia e tem sido um dos menos transparentes com os gastos emergenciais (Zanini & Nogueira, 2020), tanto que o Ministério Público do Estado instaurou inquérito civil para analisar as contratações emergenciais com dispensa de licitação que foram feitas por representantes dos poderes Executivo e Legislativo visando combater o avanço da doença, mas que não apresentaram a devida publicidade exigida pela legislação (Saraiva, 2020).

Diante do exposto, o objeto de estudo desta pesquisa são os 66 (sessenta e seis) municípios fluminenses que decretaram estado de calamidade pública no mês de abril de 2020, e a questão que norteia este trabalho é: os municípios fluminenses que decretaram estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de Covid-19 estão cumprindo as determinações que constam no §2º do art. 4º da Lei nº 13.979/2020 de modo que se possa mensurar o nível de transparência ativa que eles têm disponibilizado?

O objetivo deste estudo consiste em apurar se os municípios fluminenses que decretaram estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de Covid-19 estão de fato cumprindo as determinações que constam no §2º do art. 4º da Lei nº 13.979/2020, no que tange à divulgação de informações sobre as aquisições e contratações realizadas por dispensa de licitação em seus sites oficiais na *internet* e mensurar o nível de transparência apresentado.

Para atingir tal objetivo, foi realizada uma consulta online no sítio oficial eletrônico de cada um dos 66 municípios fluminenses que decretaram estado de calamidade e que podem estar efetuando dispensas de licitação visando à adoção de medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública. A consulta foi conduzida por meio de um protocolo de observação. Posteriormente, a partir dos dados colhidos e observados, foi aplicado o modelo de estudo elaborado por Amorim (2012), considerando algumas adaptações, partindo dos resultados dos pesos obtidos em cada uma das categorias elencadas e de uma escala de pontuação proposta, estabelecendo um conceito global da transparência visando classificar os municípios observados como detentores de uma transparência ativa avançada, significativa, moderada, fraca ou inexistente.

Considerando que o Estado do Rio de Janeiro, assim como muitos de seus municípios, enfrenta uma crise financeira motivada por diversos fatores, tais como desperdício de dinheiro público e a corrupção, com várias evidências de desvio de recursos, a pesquisa se justifica não só pela necessidade de avaliar o cumprimento das determinações legais pelos gestores dos municípios fluminenses, mas também por evidenciar a importância da transparência e da publicidade das informações de modo a possibilitar a identificação de indícios de má gestão dos recursos públicos, bem como viabilizar o exercício do controle social ao monitorar e fiscalizar de forma crítica a prestação de contas dos gestores públicos.

O estudo está estruturado em cinco seções. Após essa introdução, a segunda seção trata do referencial teórico sobre licitações e acesso à informação. A terceira seção aborda a metodologia utilizada na pesquisa. A quarta seção traz os resultados da pesquisa. Por último, são expostas as considerações finais.

2. Revisão de Literatura

2.1 Licitações

Para que a administração pública preste serviços públicos e execute atividades necessárias para atender as demandas da população, é preciso que sejam realizadas aquisições de bens e serviços por meio da celebração de contratos administrativos. Tais aquisições e contratações são efetuadas através de licitações.

O Tribunal de Contas da União (TCU) conceitua licitação como um “procedimento administrativo formal em que a administração pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços” (Brasil, 2010, p.19). Conforme Piscitelli e Timbó (2019), a licitação deve obedecer ao princípio constitucional da isonomia e a seleção da

proposta mais vantajosa para a administração, bem como a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

A Lei nº 8.666, sancionada em 21 de junho de 1993, veio regulamentar o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988), de forma a instituir normas para licitações e contratos administrativos, pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações no âmbito dos três Poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário) dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A referida Lei também é aplicável aos órgãos da administração direta, aos fundos especiais, às autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Brasil, 1993).

Conforme consta no art. 3º da “Lei das Licitações” (Brasil, 1993), a licitação deverá ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Quanto à observância do princípio da publicidade, a Lei nº 8.666/93 destaca a obrigatoriedade de publicarem órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, mensalmente, a relação de todas as compras realizadas. Para tanto, cabe o detalhamento do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, independente de a aquisição ter sido feita a partir de qualquer modalidade de licitação, dispensa ou inexigibilidade (Piscitelli & Timbó, 2019).

De acordo com o art. 22 da Lei nº 8.666/93, são modalidades de licitação: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. Cabe ressaltar que, no âmbito da União, através da Medida Provisória nº 2.026 de 2000, foi instituída a modalidade de licitação denominada pregão que, posteriormente, foi instituída pela Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002. Porém, há casos previstos na legislação aplicável em que a licitação pública poderá ser dispensada, dispensável ou inexigível. Neste estudo especificamente, trataremos de uma das hipóteses de a licitação poder ser dispensável, a critério da administração.

O artigo 24 da Lei nº 8.666/93 elenca um rol de 35 (trinta e cinco) cenários em que a licitação é dispensável. Dentre eles, está previsto no inciso IV que:

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, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos (Brasil, 1993).

A licitação dispensável pode ser caracterizada um ato de decisão discricionária da autoridade competente que tem a opção de manter o processo de licitação ou contratar diretamente a depender de determinado cenário onde não se pode esperar os trâmites normais do processo licitatório devido à urgência da situação. De acordo com Piscitelli e Timbó (2019), nas dispensas enquadradas em emergência ou calamidade pública, quando se caracteriza a urgência de atendimento à situação, a administração deverá agir de forma criteriosa ao avaliar a condição que caracteriza tal situação.

Com a publicação da Lei nº 13.979/2020, a União trouxe dispositivos sobre a contratação de serviços e aquisição de materiais para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Conforme Bittencourt (2020), as disposições da Lei nº 13.979/2020 não afastam o regime de contratação da Lei nº 8.666/1993, mas instituem condições de exceção em função do momento excepcional.

Apesar de o processo de licitação ter como objetivo proporcionar a competição entre empresas em busca, principalmente, de um menor preço (Diniz, 2020), considerando a gravidade da situação pandêmica, torna-se evidente a necessidade de medidas rápidas do Poder Público que visem contratações urgentes, pois, como se sabe, os procedimentos licitatórios requerem um tempo razoável, o que seria inadequado no atual momento vivenciado (Bittencourt, 2020).

A Lei nº 13.979/2020, em seu art. 4º, instituiu uma nova modalidade de contratação direta, a dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública e importância internacional decorrente do coronavírus, tão somente para o período de combate do vírus. Com isso, os entes públicos foram autorizados a efetuar a dispensa de licitação exclusivamente em função de aquisições e contratações que versem sobre ações de combate à pandemia que estejam nas seguintes condições: situação de emergência, necessidade de pronto atendimento da situação de emergência, existência de risco à segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares e limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência. Porém, tal fato não exime as autoridades da responsabilidade de prestar contas de seus gastos, o que faz com que a transparência e o acesso à informação sejam ainda mais necessários neste cenário de crise.

2.2 Acesso à Informação

O acesso à informação constitui um direito universal reconhecido por organismos da comunidade internacional, como a Organização das Nações Unidas (ONU), previsto no artigo 19º da Declaração Universal de Direitos Humanos, regulamentado constitucionalmente em alguns países (Viana Junior et al., 2019) e que exerce um papel fundamental como um dos pilares da democracia (Pires et al., 2019) e consecução dos princípios basilares de cidadania (Caleffi & Raupp, 2017).

Em 5 de outubro de 1988, o Brasil estabeleceu as bases legais do direito de acesso à informação pública no país mediante a promulgação da Constituição Federal de 1988, que conforme previsto em seu art. 5º, inciso XXXIII, estabelece que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Porém, este direito ainda não estava devidamente regulamentado na sociedade brasileira até a promulgação da Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

Conforme De Andrade et al. (2017), a LAI é um importante avanço para o desenvolvimento da transparência, evidenciada de duas formas: transparência ativa e transparência passiva. A transparência ativa é aquela presente no art. 8º da LAI (Brasil, 2011): “é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. Para tanto, a LAI prevê um rol

de informações mínimas que necessariamente devem estar presentes em transparência ativa nos sites oficiais da rede mundial de computadores (*internet*) de cada ente público.

Já a transparência passiva é referenciada no art. 10º da LAI (Brasil, 2011), ao dispor que “qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso às informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida”. Ou seja, a transparência passiva exige que os órgãos e entidades da administração pública forneçam respostas e informações aos pedidos formulados pelos cidadãos, seja via *internet* ou presencialmente, em prazo estipulado pela legislação, mediante justificativa (Ferreira et al., 2014).

Ainda segundo De Andrade et al. (2017, p. 9), “a transparência ativa implica em uma postura proativa e espontânea dos gestores públicos em publicar um conjunto de informações consideradas de interesse público”. Os autores enfatizam que verificar empiricamente se os órgãos e entidades estão divulgando espontaneamente informações determinadas pela LAI constitui um caminho para avaliar a transparência ativa.

É neste sentido que a Lei nº 13.979/2020 trouxe em seu art., 4º, §2º a seguinte redação:

Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (*internet*), contendo, no que couber além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição (Brasil, 2020).

O § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527/2011 estabelece que os sites oficiais da rede mundial de computadores (*internet*) deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

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

Com isso, a Lei nº 13.979/2020 conferiu dimensão particularizada ao direito fundamental do cidadão em receber dos órgãos públicos, tanto de forma ativa quanto passiva, informações de interesse coletivo ou geral referentes às aquisições e contratos concernentes ao enfrentamento da emergência de saúde pública vivenciado no país, respaldados nos termos do art.5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal e da LAI.

Reforçando o que fora previsto no seu art. 4º, §2º da Lei nº 13.979/2020, os deputados da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) aprovaram o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 33/20 determinando que as prefeituras dos municípios fluminenses divulguem nos respectivos portais de transparência os atos e despesas realizadas, constando nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal, o prazo contratual, o valor específico e o respectivo processo de contratações decorrentes da situação de calamidade pública. Além disso, semanalmente, as prefeituras deverão publicar em seus sites a lista de todos os contratos realizados com dispensa de licitação, informando o objeto do contrato, o termo inicial e final, o valor total, o valor unitário do produto comprado ou a forma de mensuração do custo do serviço, além do nome e o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da empresa contratada (ALERJ, 2020).

Todas essas medidas são necessárias para viabilizar o acesso à informação e demonstrar a transparência dos atos públicos, auxiliando na prevenção e no combate da corrupção na gestão pública.

3. Procedimento Metodológico

A pesquisa empreendida trata-se de um estudo aplicado de natureza descritiva, realizado por meio de um levantamento, tendo em vista a verificação de uma situação real, com abordagem qualitativa e quantitativa, que tem como fonte de evidência a observação direta documentada por meio de um protocolo de observação e, posteriormente a aplicação de um modelo estatístico. Segundo Creswell (2010), o protocolo de observação consiste em um formulário utilizado para registrar dados de observações múltiplas durante a realização de um estudo qualitativo.

O objeto empírico de análise desta pesquisa são os portais eletrônicos (sites oficiais) dos 66 municípios fluminenses que decretaram estado de calamidade pública motivados pela pandemia de Covid-19. Os municípios selecionados e os respectivos endereços eletrônicos dos portais averiguados são apresentados no Quadro 1.

Quadro 1. Municípios selecionados e seus respectivos portais eletrônicos

Nº	Município	Endereço eletrônico
1	Angra dos Reis	http://www.angra.rj.gov.br
2	Areal	http://areal.rj.gov.br
3	Arraial do Cabo	https://arraial.rj.gov.br
4	Barra do Piraí	https://www.barradopirai.rj.gov.br
5	Barra Mansa	http://www.barramansa.rj.gov.br
6	Bom Jesus do Itabapoana	http://www.bomjesus.rj.gov.br
7	Cabo Frio	https://cabofrio.rj.gov.br/
8	Cachoeiras de Macacu	http://www.cachoeirasdemacacu.rj.gov.br
9	Cardoso Moreira	https://cardosomoreira.rj.gov.br
10	Carmo	http://carmorj.itcast.com.br
11	Casimiro de Abreu	http://www.casimirodeabreu.rj.gov.br
12	Comendador Levy Gasparian	https://www.levygasparian.rj.gov.br
13	Conceição de Macabu	http://www.conceicaodemacabu.rj.gov.br
14	Cordeiro	https://www.cordeiro.rj.gov.br
15	Duque de Caxias	https://duquedecaxias.rj.gov.br
16	Engenheiro Paulo de Frontin	http://paulodefrentin.rj.gov.br/site

continua

Quadro 1. Municípios selecionados e seus respectivos portais eletrônicos (continuação)

Nº	Município	Endereço eletrônico
17	Guapimirim	http://guapimirim.rj.gov.br
18	Itaboraí	https://www.itaborai.rj.gov.br
19	Itaguaí	https://itaguaí.rj.gov.br
20	Italva	https://italva.rj.gov.br
21	Itaocara	http://www.itaocara.rj.gov.br
22	Itaperuna	https://www.itaperuna.rj.gov.br
23	Itatiaia	https://itatiaia.rj.gov.br
24	Laje de Muriaé	https://www.laje.rj.gov.br
25	Macaé	http://www.macaé.rj.gov.br
26	Macuco	http://prefeituramacuco.rj.gov.br
27	Magé	http://mage.rj.gov.br
28	Mangaratiba	http://www.mangaratiba.rj.gov.br/novoportal
29	Maricá	https://www.marica.rj.gov.br
30	Mesquita	http://www.mesquita.rj.gov.br/pmm
31	Miguel Pereira	http://www.pmmp.rj.gov.br
32	Miracema	http://www.miracema.rj.gov.br
33	Nova Iguaçu	https://www.novaiguaçu.rj.gov.br
34	Natividade	https://natividade.rj.gov.br
35	Nilópolis	http://nilopolis.rj.gov.br/site
36	Nova Friburgo	https://www.pmnf.rj.gov.br
37	Paracambi	https://paracambi.rj.gov.br
38	Paraty	http://www.pmparaty.rj.gov.br
39	Paty do Alferes	http://patydoalferes.rj.gov.br
40	Petrópolis	http://www.petropolis.rj.gov.br/pmp
41	Pinheiral	http://www.pinheiral.rj.gov.br
42	Piraí	https://www.pirai.rj.gov.br
43	Porciúncula	https://www.porciuncula.rj.gov.br
44	Porto Real	http://portoreal.rj.gov.br
45	Resende	http://resende.rj.gov.br
46	Rio Bonito	http://www.riobonito.rj.gov.br
47	Rio Claro	https://rioclaro.rj.gov.br
48	Rio das Flores	http://www.riodasflores.rj.gov.br/nova
49	Rio de Janeiro	https://prefeitura.rio/
50	São Fidélis	https://saofidelis.rj.gov.br
51	São Gonçalo	https://www.saogoncalo.rj.gov.br
52	São João da Barra	http://www.sjb.rj.gov.br
53	São Pedro da Aldeia	http://pmspa.rj.gov.br
54	São Sebastião do Alto	http://ssalto.rj.gov.br
55	Santa Maria Madalena	https://www.pmsmm.rj.gov.br/home
56	Sapucaia	http://sapucaia.rj.gov.br
57	Saquarema	http://www.saquarema.rj.gov.br
58	Seropédica	https://www.seropedica.rj.gov.br
59	Tanguá	https://tangua.rj.gov.br/home
60	Teresópolis	https://teresopolis.rj.gov.br
61	Traiano de Moraes	https://trajanodemoraes.rj.gov.br
62	Três Rios	http://www.tresrios.rj.gov.br
63	Valença	http://www.valenca.rj.gov.br
64	Volta Redonda	https://new.voltaredonda.rj.gov.br

continua

Quadro 1. Municípios selecionados e seus respectivos portais eletrônicos (continuação)		
Nº	Município	Endereço eletrônico
65	Queimados	http://queimados.rj.gov.br
66	Quissamã	https://quissama.rj.gov.br/home

Fonte: Dados da pesquisa preliminar (2020).

O protocolo de observação foi utilizado como instrumento para registro de informações com o intuito de identificar a observância ou não aos requisitos presentes no art. 4º, §2º da Lei nº 13.979/2020 e, conseqüentemente, os do § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527/2011. A partir do protocolo, foram identificadas as ocorrências dos requisitos do modelo de análise descrito no Quadro 2 e transcritas observações pertinentes à pesquisa.

Quadro 2. Modelo de análise com base nos requisitos presentes no §2º do art. 4º da Lei nº 13.979/2020

Item	Requisito	Conceito	Descrição
1	O nome do contratado está disponível?	Sim	O nome do contratado encontra-se disponível.
		Parcial	O nome do contratado está presente apenas em algumas das dispensas identificadas ou não está completo.
		Não	O nome do contratado não se encontra disponível ou não foi localizado/identificado.
2	O número da inscrição na Receita Federal do Brasil (CNPJ) do contratado está disponível?	Sim	O número do CNPJ do contratado encontra-se disponível.
		Parcial	O número do CNPJ do contratado encontra-se disponível apenas em algumas das dispensas identificadas.
		Não	O número do CNPJ do contratado não se encontra disponível ou não foi localizado/identificado.
3	O prazo contratual está evidenciado?	Sim	O prazo contratual encontra-se evidenciado.
		Parcial	O prazo contratual encontra-se evidenciado apenas em algumas das dispensas identificadas.
		Não	O prazo contratual não se encontra evidenciado ou não foi localizado/identificado.
4	O valor da contratação ou aquisição está disponível?	Sim	O valor da contratação ou aquisição encontra-se disponível.
		Parcial	O valor da contratação ou aquisição encontra-se disponível apenas em algumas das dispensas identificadas.
		Não	O valor da contratação não se encontra disponível ou não foi localizado/identificado.
5	O processo de contratação ou aquisição está disponível?	Sim	O processo de contratação ou aquisição está disponível.
		Parcial	O processo de contratação ou aquisição está disponível apenas em algumas das dispensas listadas ou somente foi apresentada a nota de empenho ou extrato do contrato nas dispensas identificadas.
		Não	O processo de contratação ou aquisição não está disponível ou não foi localizado/identificado.
6	Há ferramenta de pesquisa de conteúdo funcional?	Sim	A ferramenta de pesquisa possui conteúdo funcional dada à busca realizada como teste.
		Parcial	A ferramenta de pesquisa possui conteúdo funcional apenas para buscas relacionadas a notícias do site ou é direcionada para outros mecanismos de busca.
		Não	Não possui ferramenta de pesquisa ou a ferramenta existente não é funcional.

continua

Quadro 2. Modelo de análise com base nos requisitos presentes no §2º do art. 4º da Lei nº 13.979/2020 (continuação)			
Item	Requisito	Conceito	Descrição
7	Há possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários?	Sim	Há possibilidade de gravação dos relatórios em formatos eletrônicos abertos como CSV; TXT; PNG; JSON; XML; ODF; RDF.
		Parcial	Há possibilidade de gravação dos relatórios em formato PDF e/ou DOC, mesmo não sendo estes formatos abertos.
		Não	Não há possibilidade de gravação dos relatórios em formatos eletrônicos abertos como CSV; TXT; PNG; JSON; XML; ODF; RDF.
8	Há possibilidade de acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina?	Sim	Há possibilidade de acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina.
		Parcial	Há possibilidade de acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina, somente em alguns arquivos disponíveis.
		Não	Não há possibilidade de acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina.
9	Os formatos utilizados para estruturação da informação estão detalhadamente divulgados?	Sim	Os formatos utilizados para estruturação da informação estão detalhadamente divulgados possibilitando o seu uso irrestrito e automatizado através da web.
		Parcial	Os formatos utilizados para estruturação da informação estão parcialmente detalhados e divulgados impossibilitando o seu uso irrestrito e automatizado através da web.
		Não	Os formatos utilizados para estruturação da informação não estão detalhadamente divulgados impossibilitando o seu uso irrestrito e automatizado através da web.
10	Há autenticidade e integridade das informações disponíveis?	Sim	As informações disponíveis são autênticas, pois os dados provêm de uma fonte legítima da instituição e o documento está devidamente assinado pelos responsáveis.
		Parcial	As informações disponíveis são autênticas, pois os dados provêm de uma fonte legítima da instituição, porém o documento não está devidamente assinado pelos responsáveis.
		Não	As informações não estão disponíveis ou não são autênticas, pois os dados não provêm de uma fonte legítima da instituição e/ou o documento não possui assinatura dos responsáveis.
11	As informações disponíveis estão atualizadas?	Sim	As informações disponíveis estão atualizadas.
		Parcial	As informações disponíveis estão parcialmente atualizadas.
		Não	As informações disponíveis estão desatualizadas ou não estão disponíveis.
12	Há indicação de local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio?	Sim	Há indicação de local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio (SIC, Ouvidoria, Fale Conosco, Telefone).
		Parcial	Há indicação de local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se somente por via eletrônica ou somente por via telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio (SIC, Ouvidoria, Fale Conosco).
		Não	Não há ou não foram identificados local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio (SIC, Ouvidoria, Fale Conosco, Telefone).
13	Há acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência?	Sim	Há mecanismos de acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.
		Parcial	Há mecanismos de acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, porém não são funcionais.
		Não	Não há, não funcionam ou não foram identificados mecanismos de acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

Fonte: Elaboração própria, 2020, a partir dos requisitos presentes no §2º do art. 4º da Lei nº 13.979/2020 e do § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527/2011.

A coleta dos dados, tendo por base o protocolo, ocorreu entre os dias 20 e 25 de maio de 2020 a partir de visitas dirigidas aos sites eletrônicos de cada município. Tendo como fundamento o estudo elaborado por Amorim (2012), a cada um dos conceitos foi atribuída uma pontuação conforme Tabela 1.

Tabela 1. Pontuação dos Conceitos

Conceito	Pontuação
SIM	4
PARCIAL	2
NÃO	0

Fonte: Elaboração própria (2020)

Desta forma, o cálculo dos pesos obtidos por cada um dos municípios é representado pela seguinte fórmula matemática:

$$TM = \frac{\sum (R1, R2, Rn)}{13}$$

Onde,

TM = Transparência do município

R = pontuação obtida em cada requisito

13 = n° total de requisitos avaliados

Tabela 2. Intervalo percentual para a atribuição do conceito global de transparência

Conceito global	Escala de pontuação
Transparência avançada	4,0 a 3,2
Transparência significativa	3,1 a 2,4
Transparência moderada	2,3 a 1,6
Transparência fraca	1,5 a 0,8
Transparência inexistente	Abaixo de 0,7

Fonte: Adaptado de Amorim (2012).

A partir dos resultados obtidos através da fórmula aplicada, foi estruturado o conceito global da transparência ativa apresentada pelos municípios investigados, sendo classificados em: transparência avançada, quando o cidadão consegue obter informações mais completas, compreensíveis, com dados além dos exigidos por força da LAI; transparência significativa, quando o cidadão consegue obter acesso às informações legalmente exigidas por força da LAI; transparência moderada, quando o cidadão possui acesso a informação, porém, na maioria das vezes, a mesma não é apresentada de um modo compreensível ou requer necessidade de comprovação de fidedignidade e tempestividade; transparência fraca, quando o cidadão somente tem acesso a informações parciais, fragmentadas, desprovidas de explicações que favoreçam o seu entendimento, e transparência inexistente, quando não existem meios mínimos para que o cidadão consiga se informar e exercer o controle social.

4 Análise dos Resultados da Pesquisa

Conforme relatado, a coleta de informações se deu a partir da aplicação do protocolo de observação nos endereços eletrônicos oficiais das prefeituras dos municípios averiguados. Ressalta-se que o acesso a cada um dos portais eletrônicos ocorreu por pelo menos duas vezes,

em dias alternados, visando sanar possíveis falhas técnicas nos sistemas que por ventura pudessem inviabilizar o acesso às informações pesquisadas ou até mesmo atualização dos dados. O procedimento seguinte consistiu na tabulação e análise dos dados observados.

Os achados nos portais eletrônicos das prefeituras dos sessenta e seis municípios fluminenses averiguados revelam que em 83% deles foram encontradas informações concernentes à dispensa de licitação fundamentada na situação emergencial de combate à pandemia de Covid-19. Portanto, presume-se que a maioria deles atende às exigências legais de transparência e acesso às informações públicas das dispensas de licitação efetuadas neste período pandêmico. Contudo, isso não significa que todos eles atenderam os preceitos legais em sua totalidade.

Observou-se que 45% dos portais municipais averiguados dispõem de um link ou banner na página inicial com referência a “contratações e aquisições Covid-19”, “transparência Covid-19”, “gastos com Covid-19”. Outros 35% apresentam tais informações dentro do portal de transparência, em aba específica referente à Covid-19 ou nas abas concernentes a licitações e contratos.

Nos municípios de Angra dos Reis, Pinheiral e São Gonçalo, as informações sobre as dispensas de licitações para enfrentamento da pandemia foram encontradas somente no diário oficial do município.

Em 11 (onze) portais eletrônicos municipais não foram encontradas informações sobre dispensa de licitação motivada para enfrentamento da pandemia de Covid-19. Porém, cabe mais uma vez ressaltar que esta pesquisa se valeu das informações disponíveis na data em que ocorreram as visitas dirigidas aos sites eletrônicos de cada município e, com isso, não se pode afirmar se tais prefeituras realizaram ou não dispensa de licitação para este fim durante o período da pesquisa.

Buscou-se verificar no diário oficial desses municípios o comunicado de licitações visando encontrar informações sobre dispensas motivadas pelo combate à pandemia. No portal eletrônico da prefeitura de Bom Jesus do Itabapoana, o link para o diário oficial do município é direcionado para o diário oficial da União e, sendo assim, não foi possível identificar possíveis procedimentos licitatórios ocorridos e divulgados. No portal da transparência da prefeitura de Cachoeiras de Macacu, não foi identificada nenhuma licitação realizada por dispensa e nenhum contrato no ano de 2020. No diário oficial do mesmo município não foi identificada nenhuma contratação por dispensa de licitação desde o período que o município decretou estado de calamidade pública.

Da mesma forma, foram verificados o diário oficial e as páginas de transparências dos portais eletrônicos das prefeituras de Cardoso Moreira, Cordeiro, Engenheiro Paulo de Frontin e Sapucaia, e também não foi encontrada nenhuma dispensa de licitação ocorrida motivada pelo enfrentamento da pandemia.

Nos portais de transparência dos municípios de Guapimirim, Itaperuna, Italva, Natividade e Porciúncula, há links que remetem a compras e contratações para Covid-19, porém não há indicativo de dispensa de licitações nem contratos registrados nesses links. Ressalta-se que, no diário oficial da prefeitura de Natividade, foram identificadas contratações para enfrentamento da Covid-19 como registro de preços.

Partindo para a discussão dos resultados de cada um dos itens do modelo de análise, observou-se que, quanto ao item 1, que trata da disponibilização do nome do contratado, além dos municípios já citados acima, que não apresentaram nenhum tipo de informação quanto a

processos de dispensa de licitação motivados pela situação emergencial de combate à pandemia de Covid-19, o município de Paraty também não disponibilizou o nome do contratado.

Quanto ao item 2, que trata da presença do número do CNPJ, os municípios de Paraty, Resende e Santa Maria Madalena não apresentaram tal informação, sendo possível observar que o sistema ou layout apresentado dificulta muito a prestação da informação. Foi verificado que os municípios de Nilópolis, Nova Friburgo, Paraty, Paty do Alferes, Petrópolis, Pinheiral, Piraí, Resende, São Gonçalo, São João da Barra, Santa Maria Madalena e Três Rios não apresentaram o prazo contratual dos objetos adquiridos ou contratados. Alguns desses municípios, como foi o caso de Piraí, apresentam apenas o extrato de dispensa de licitação com nome do contratado, valor do objeto e número da nota de empenho, mas sem informações quanto ao prazo. Já o município de Nova Friburgo apresentou as notas de empenho, porém o prazo de entrega estava escrito “conforme o termo de referência”, mas os termos de referência não estavam disponíveis para consulta. Os municípios de Pinheiral e São Gonçalo apresentam em seus respectivos diários oficiais somente o valor do objeto, nome do contratado, CNPJ e objeto de contratação.

Quanto ao item 4, que diz respeito ao valor da contratação ou aquisição, todos os municípios, com exceção dos que não apresentaram nenhum tipo de informação sobre as dispensas de licitação realizadas no período, disponibilizaram o valor do objeto ou serviço prestado. Um dos requisitos mais complexos nesta análise foi a disponibilização do contrato. Para avaliação nesta pesquisa, entendeu-se como contrato o processo de contratação ou de aquisição na íntegra. Foi utilizada a categoria parcial para casos em que estão disponíveis somente a nota de empenho ou extrato do contrato nas dispensas identificadas, entendendo tais itens como parte do contrato, mas não podem ser considerados como um requisito cumprido. Apesar de atestarem a dispensa de licitação para aquisições e contratações no combate à Covid-19, não foram encontrados contratos na forma integral ou parcial nos municípios de Barra Mansa, Itaocara, Itatiaia, Miracema, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Resende, Rio de Janeiro, São Fidélis, São Gonçalo, Teresópolis, Trajano de Moraes, Três Rios e Valença.

Cabe salientar que no município de Mangaratiba foi encontrado apenas um contrato disponível, apesar de terem sido identificados no diário oficial do município outros informativos de dispensa de licitação. No município de São Pedro da Aldeia, além dos contratos encontrados, pôde ser observada também a disponibilização de documentos referentes a termo de referência, as fontes de pesquisa utilizadas na *internet*, a pesquisa de preços, a requisição dos materiais, orçamentos, habilitação das empresas, parecer jurídico, análise do controle interno e o termo de dispensa de licitação.

Quanto ao item 6, ferramenta de pesquisa, buscou-se avaliar a funcionalidade do mecanismo de busca fazendo teste com termos relacionados ao objeto deste estudo. Do total de portais analisados, 86% apresentam funcionalidade parcial, sendo que na maioria deles o termo da pesquisa é relacionado apenas a notícias do site ou não apresentam funcionalidade. No caso ocorrido na prefeitura de Angra dos Reis, a ferramenta de pesquisa não direciona ao conteúdo do site do município, mas para a ferramenta *Google*.

No que diz respeito aos formatos eletrônicos e dados abertos, conforme consta no item 7 e 8 do modelo de análise, utilizou-se como referência a lista de formatos não proprietários para dados abertos presentes na Cartilha Técnica para Publicação de Dados Abertos no Brasil (2011) e também no Guia de Abertura de Bases (2015).

Conforme a indicação presente no Guia de Abertura de Bases (2015), um arquivo PDF não é considerado uma tecnologia aberta, estruturada, nem legível por máquina, pois para o

computador é apenas uma imagem cuja função é gerar documentos que serão impressos exatamente em imagem como são exibidos na tela do computador. De acordo com a Cartilha Técnica para Publicação de Dados Abertos no Brasil (2011), recorrentemente diversas instituições cometem o erro de publicar planilhas de dados em formato PDF e, ao fazer isso, o publicador está inviabilizando ou dificultando a reutilização daqueles dados.

Pôde ser observado que cerca de 75% dos portais eletrônicos das prefeituras analisadas apresentam informações passíveis de gravação somente em formato PDF, o que não é suficiente. No entanto, é passível de entendimento que documentos como contratos e notas de empenho estejam em formato PDF devido à autenticidade dos mesmos e da assinatura dos responsáveis pelos trâmites.

No município de Santa Maria Madalena, é possível obter os extratos de contratos disponíveis em PDF, ODT e HTML. Vale a pena ressaltar também que, no município de Nova Iguaçu, foi possível encontrar a opção de exportar informações sobre o objeto da contratação e o valor do mesmo em formato CSV. Da mesma forma, em Paracambi, foi possível exportar informações sobre o nome do contratante e o valor da dispensa em formato CSV. No município do Rio de Janeiro, também foi possível exportar dados como CNPJ e nome do contratado, objeto de aquisição ou contrato, prazo e valor através de planilha do Microsoft Excel. Os municípios de Paraty e Resende apresentam a opção de formato PDF, ODT, ODS e CSV para exportar informações sobre o objeto, número do processo e modalidade de licitação.

Quanto aos formatos utilizados para estruturação da informação, em todos os portais, foi considerado que as informações não estavam detalhadamente divulgadas, impossibilitando assim o seu uso irrestrito e automatizado através da web.

No que diz respeito à autenticidade das informações, apesar de todas as informações averiguadas estarem em sites oficiais da prefeitura, fonte legítima da instituição dos municípios, foi considerada necessária também a assinatura dos responsáveis pelos documentos disponibilizados. Portanto, municípios que não apresentaram os contratos devidamente assinados não foram considerados prestadores de informações autênticas.

Considerando que alguns portais eletrônicos não disponibilizam a data da última atualização do conteúdo, para averiguar o cumprimento do item 11, foi considerada também a consolidação dos dados dentro do próprio portal. Não havendo conciliação do conteúdo disposto na aba de licitações com o das informações sobre as contratações e aquisições por dispensa de licitação motivada pela pandemia caracterizou-se uma informação parcialmente atualizada. Da mesma forma, onde se observou informações sobre dispensas de licitação presentes somente nos diários oficiais ou boletim oficial do município e não no local destinado a licitações ou contratações para combate à Covid-19. Sendo assim, em 51% dos portais municipais analisados, as informações disponibilizadas sobre as contratações e aquisições para o combate à pandemia foram classificadas como atualizadas.

Todos os municípios analisados possuem mecanismos de interação e contato, seja através de telefones de contato disponibilizados, ouvidoria, fale conosco ou serviço de informação ao cidadão (físico e online). Porém, pôde ser observado que no município de Cardoso Moreira, o link para o pedido de acesso à informação através do sistema de informação ao cidadão online (e-sic) não funciona. No município de Duque de Caxias, apesar de possuir ouvidoria, também não foi encontrada a opção de pedido de informação através do sistema de informação ao cidadão. Vale ressaltar que, no que se refere ao item 12, não foi testada a funcionalidade dos instrumentos de contato por via eletrônica ou telefônica, foi somente identificado se tais instrumentos de comunicação estão disponíveis.

Quanto à acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, em 74% dos portais eletrônicos averiguados, foi identificado algum tipo de mecanismo de acessibilidade, principalmente quanto à alteração no tamanho da fonte e contraste. Cabe destacar os municípios de Arraial do Cabo, Cabo Frio, Conceição de Macabu, Maricá, Nova Friburgo, São João da Barra que dispõe de aplicativo de libras e linguagem de sinais. No município de Nova Iguaçu, há uma funcionalidade de um programa disponível para pessoas com deficiência visual.

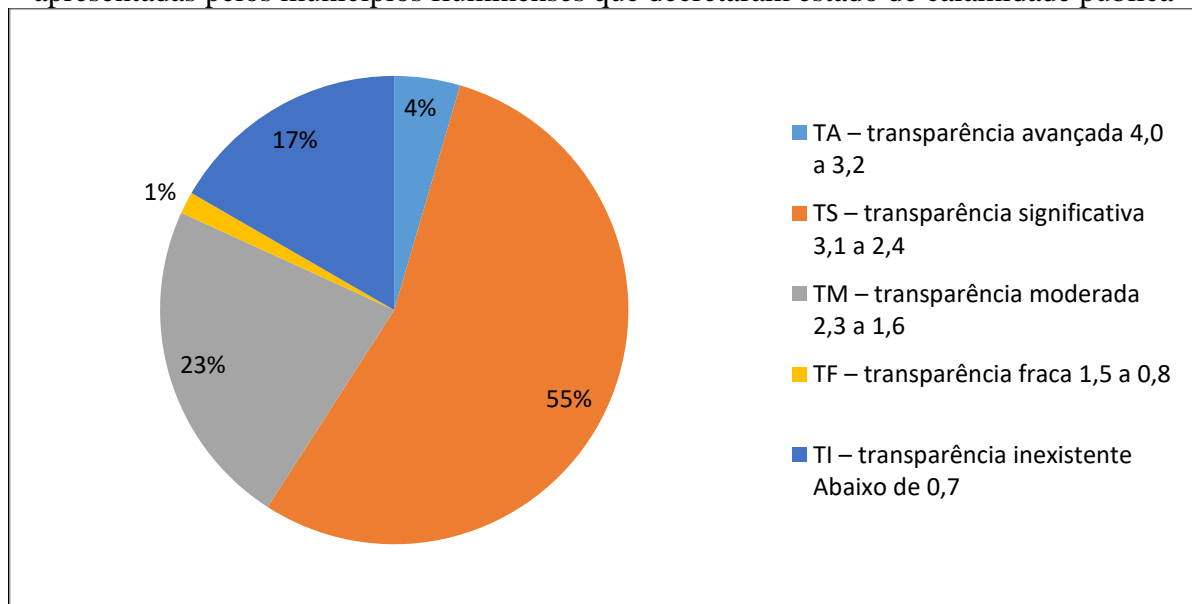
De acordo com as informações disponibilizadas, foi observado que os municípios com o maior número de contratações e aquisições por dispensa de licitação durante este período de pandemia foram: Carmo, Nova Friburgo, Paraty, Resende, Rio Bonito e Rio de Janeiro.

Podemos destacar ações de alguns municípios como Itaguaí, Volta Redonda e Queimados, que apresentam informações sobre repasses recebidos no mesmo ambiente onde se encontram as informações sobre as dispensas de licitação fundamentada na situação emergencial de combate à pandemia de Covid-19. Os portais eletrônicos dos municípios do Rio de Janeiro e de Volta Redonda utilizam a ferramenta Microsoft Power BI que permite fornecer visualizações das informações de forma interativa, com gráficos e planilhas, o que facilita a busca por informações.

Após a aplicação do protocolo de observação e análise das informações obtidas, aos conceitos tabulados, foi aplicada a fórmula para cálculo da transparência municipal que gerou a pontuação obtida pelos municípios de modo a aplicar modelo de transparência global proposto por Amorim (2012).

A Figura 1 demonstra o resultado do nível de transparência ativa demonstrado pelos sessenta e seis municípios averiguados quanto ao cumprimento das determinações presentes no §2º do art. 4º da Lei nº 13.979/2020.

Figura 1. Resultado global da transparência das informações sobre os gastos emergenciais apresentadas pelos municípios fluminenses que decretaram estado de calamidade pública



Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Após a apuração dos pontos, pôde ser constatado que, dos 66 municípios fluminenses avaliados, apenas 3 deles (4%) apresentaram transparência avançada. A grande maioria dos municípios, 36 deles (55%), apresenta transparência significativa, 15 (23%) apresentam transparência moderada, 1 (1%) demonstrou transparência fraca e 11(17%) demonstram transparência considerada inexistente.

5. Considerações Finais

O artigo apresentou os resultados da pesquisa que teve por objetivo apurar se os municípios fluminenses que decretaram estado de calamidade pública em decorrência da pandemia de Covid-19 estão cumprindo as determinações que constam no §2º do art. 4º da Lei nº 13.979/2020, no que tange à divulgação de informações sobre as aquisições e contratações realizadas por dispensa de licitação em seus sites oficiais na *internet*, e qual o nível de transparência tais municípios tem demonstrado.

Com o intuito de atender ao objetivo proposto pela pesquisa, verificou-se o atendimento da legislação através de consulta online utilizando, para fins de mensuração, o modelo de análise proposto conduzido por meio de um protocolo de observação no sítio oficial eletrônico de cada um dos municípios da amostra. Posteriormente, foi aplicada uma adaptação do modelo o estudo elaborado por Amorim (2012) visando estabelecer um conceito global da transparência, classificando os municípios observados como detentores de uma transparência ativa avançada, significativa, moderada, fraca ou inexistente, no que se refere às informações disponibilizadas concernentes às determinações que constam no §2º do art. 4º da Lei nº 13.979/2020.

Foram averiguados os portais eletrônicos dos municípios de Angra dos Reis, Areal, Arraial do Cabo, Barra do Piraí, Barra Mansa, Bom Jesus do Itabapuaana, Cabo Frio, Cachoeiras de Macacu, Carmo, Cardoso Moreira, Casimiro de Abreu, Comendador Levy Gasparian, Conceição de Macabu, Cordeiro, Duque de Caxias, Engenheiro Paulo de Frontin, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Italva, Itaocara, Itaperuna, Itatiaia, Laje do Muriaé, Macaé, Macuco, Magé, Mangaratiba, Maricá, Mesquita, Miguel Pereira, Miracema, Natividade, Nilópolis, Nova Iguaçu, Nova Friburgo, Paracambi, Paraty, Paty do Alferes, Petrópolis, Pinheiral, Piraí, Porciúncula, Porto Real, Resende, Rio Bonito, Rio Claro, Rio das Flores, Rio de Janeiro, São Fidélis, São Gonçalo, São João da Barra, São Pedro da Aldeia, São Sebastião do Alto, Santa Maria Madalena, Sapucaia, Saquarema, Seropédica, Tanguá, Teresópolis, Trajano de Moraes, Três Rios, Valença, Volta Redonda, Queimados e Quissamã.

Como resultado geral, em 55 (cinquenta e cinco), cerca de 83%, dos portais eletrônicos oficiais dos municípios averiguados, foram encontradas informações concernentes à dispensa de licitação fundamentada na situação emergencial de combate à pandemia de Covid-19. Em 11 (onze) portais eletrônicos municipais não foram encontradas tais informações. Porém, cabe ressaltar que a pesquisa se valeu das informações disponíveis na data em que ocorreram as visitas dirigidas aos sites eletrônicos de cada município e, com isso, não se pode aferir com certeza se tais prefeituras realizaram ou não dispensa de licitação para este fim em todo o período da pandemia.

É preciso destacar que a pesquisa se deu nos portais eletrônicos como um todo e não somente em aba específica destinada a aquisições e contratações de combate à Covid-19.

Foi possível identificar a necessidade de uniformização de informações, tais como rever conceitos no que diz respeito aos formatos eletrônicos, dados abertos estruturados e legíveis por máquina, pois a grande maioria dos municípios divulga informações somente em formato

PDF e quase todas as informações disponibilizadas não são legíveis por máquinas. A inexistência de publicidade dos contratos emergenciais também foi um ponto de destaque.

Pôde ser observado que, apesar de constar na legislação, alguns municípios não se atentaram ao cumprimento de disponibilização de informações básicas, como informação sobre o nome do contratante, o CNPJ do mesmo e prazo contratual. Outro item que chamou a atenção foi o fato de 26% dos municípios ainda não disponibilizarem acessibilidade de conteúdo para portadores de deficiência no portal como um todo.

De modo geral, nenhum município cumpriu plenamente todos os requisitos determinados no §2º do art. 4º da Lei nº 13.979/2020. Pôde ser identificado que os menores municípios, considerando o número populacional, apresentam um melhor resultado na evidenciação dos dados averiguados.

Quanto ao nível de transparência demonstrado, dos 66 municípios fluminenses avaliados, apenas 3 (4%) apresentaram transparência avançada, 36 (55%) dos municípios apresenta transparência significativa, 15 (23%) apresentam transparência moderada, 1 (1%) demonstrou transparência fraca e 11 (17%) demonstram transparência considerada inexistente. O resultado demonstra o quanto os entes públicos ainda necessitam avançar no que tange a uma gestão transparente e o quanto os órgãos de controle precisam estar atentos e contar com a colaboração da população para fiscalizar o cumprimento da legislação e a devida aplicação dos recursos públicos de maneira geral.

Entende-se que muitos municípios ainda demandam de instrumentos tecnológicos, sistemas e mão de obra técnica para auxiliar na divulgação das informações, porém, por outro lado, os gestores públicos têm a consciência do dever imposto por lei e muitas das vezes pecam pela omissão, arriscando-se a sofrer possíveis sanções previstas na LAI.

Cabe ressaltar que os resultados obtidos se limitam a amostra de municípios selecionados (municípios fluminenses que decretaram estado de calamidade pública), sendo as considerações direcionadas para o objeto empírico investigado, não podendo generalizar os dados para outras prefeituras ou entes de outras esferas no Brasil.

Como limitações ao estudo, citam-se a dificuldade de acesso aos portais e problemas de navegação nos sites eletrônicos, principalmente em razão de em muitos portais as informações pesquisadas estarem de forma dispersa, não organizada. O fato de a análise ter sido realizada em um período específico no tempo também constitui uma limitação, pois, até mesmo para estudos futuros, sugere-se a realização de pesquisas longitudinais que possam abranger um trimestre ou todo o período em que perdurar o combate à pandemia e, conseqüentemente, ocorrerem às dispensas de licitação.

Referências

ALERJ. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. (2020). *Calamidade Pública em 66 Municípios é reconhecida pela ALERJ*. Comunicação Social, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/48587>>. Acesso em: 08 de maio de 2020.

Amorim, P. K. D. F. (2012). *Democracia e Internet: A Transparência de Gestão nos Portais Eletrônicos das Capitais Brasileiras*. Da Universidade Federal da Bahia. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/conteudo/democracia-e-internet-transpar%C3%A2ncia-de-gest%C3%A3o-nos-portais-eletr%C3%B4nicos-das-capitais-brasilei>>. Acesso em: 08 março de 2019.

Bittencourt, S. (2020). *A Contratação Emergencial por dispensa de Licitação em função da Pandemia provocada pelo novo Coronavírus*. Disponível em: <<https://www.gestaopublica.com.br/blog-gestao-publica/a-contratacao-emergencial-por-dispensa-de-licitacao-em-funcao-da-pandemia-provocada-pelo-novo-coronavirus.html>>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

Brasil. (1993). *Lei n.º. 8.666/93, 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 04 de maio de 2020.

Brasil. (2000). *Lei Complementar n.º 101/2000, de 4 de maio de 2000*. Estabelece Normas de Finanças Públicas voltadas para a Responsabilidade na Gestão Fiscal e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 05 de maio de 2020.

Brasil. (2002). *Lei n.º. 10.520, de 17 de julho de 2002*. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, Modalidade de Licitação denominada Pregão, para aquisição de Bens e Serviços comuns, e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 04 de maio de 2020.

Brasil. (2010). Tribunal de Contas da União. *Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União*. – 4ª edição (versão revisada, atualizada e ampliada) – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência. Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações.

Brasil. (2011). *Lei n.º. 12.527/11, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 05 de maio de 2020.

Brasil. (2020). *Lei n.º. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm>. Acesso em: 04 de maio de 2020.

Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 04 de maio de 2010.

Brasil. Governo Federal. *Cartilha técnica para publicação de dados abertos no Brasil*. Disponível em: <<http://www.dados.gov.br/pagina/cartilha-publicacao-dados-abertos>>. Acesso em: 15 de maio de 2020.

Caleffi, C. F., & Raupp, F. M. (2017). Avaliação da Transparência Fiscal e do Acesso à informação nas Assembleias Legislativas Brasileiras. *Revista Meta: Avaliação*, 9(26), 360-386. Acesso em: 12 de maio de 2020.

Creswell, J. W. (2010). *Mapeando a Paisagem em Desenvolvimento de Pesquisa de Métodos Mistos*. Manual SAGE de Métodos Mistos em Pesquisa Social e Comportamental.

De Andrade, R. G., Raupp, F. M., & De Pinho, J. A. G. (2017). Em busca da Transparência Ativa em Câmaras: Uma Investigação nos maiores Municípios Brasileiros. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 10(1), 3-20. Acesso em: 11 de maio de 2020.

Decreto Presidencial nº 7257 de 04 de agosto de 2010. *Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o Reconhecimento de Situação de Emergência e Estado de Calamidade Pública, sobre as Transferências de Recursos para Ações de Socorro, Assistência às vítimas, Restabelecimento de Serviços Essenciais e Reconstrução nas Áreas atingidas por Desastre, e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 05 de maio de 2020.

Diniz, I. (2020). *Contrato por dispensa de licitação: o que é e quando pode ser feito*. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/politica/contrato-por-dispensa-de-licitacao-o-que-e-e-quando-pode-ser-feito-0520>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

Feijó, P. H. (2020). *União: Calamidade Pública e as Regras Fiscais*. Editora Gestão Pública. Disponível em: <<https://www.gestaopublica.com.br/blog-gestao-publica/uniao-calamidade-publica-e-as-regras-fiscais.html>>. Acesso em: 11 de maio de 2020.

Ferreira, F. B., Marchezini, J., Quintanilha, K., Sampaio, R., & Firbida, T. (2014). *Monitoramento da Lei de Acesso à Informação pública em 2013*. São Paulo: Mooa Estúdio.

Viana Junior, A. J. D. O., de Abreu, J. C. A., Ramos, E. M. D. S. R., & Bernardes, S. A. P. (2019). Contribuições da Lei de Acesso à Informação para o Avanço da Transparência no Brasil. *Revista Gestão e Desenvolvimento*, 16(3), 134-152.

Morais, L. (2011). Calamidade Pública e Omissão Estatal: Limites da Responsabilidade Civil do Estado. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 14(87). Disponível em: <http://www.ambitoJuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9330>. Acesso em 05 de maio de 2020.

Pires, P. A. D. S., Ensslin, S. R., Somensi, K., & Bornia, A. C. (2019). Transparência Pública Sob a Perspectiva da Avaliação de Desempenho. *Revista de Administração, Sociedade e Inovação*, 5(3), 75-97. Disponível em: <http://www.rasi.vr.uff.br/index.php/rasi/article/view/296/88>. Acesso em: 22 de maio de 2020.

Pires, M. T. (2015). *Guia de Dados Abertos*. São Paulo. Disponível em: <<http://www.governoaberto.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Book-Web-Guia-de-Dados-Abertos.pdf>>. Acesso em: 15 de maio de 2020.

Piscitelli, R. B., & Timbó, M. Z. F. (2019). *Contabilidade Pública: Uma Abordagem da Administração Financeira Pública*. 14ª Edição (Versão ampliada e atualizada), São Paulo, Atlas. Rio de Janeiro. (2020). *Decreto Legislativo nº 33/20, de 16 de abril de 2020*.

Saraiva, A. (2020). *MP-RJ instaura Inquérito por Transparência de Gasto Público em Pandemia*. Valor Econômico, Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/04/14/mp-rj-instaura-inquerito-por-transparencia-de-gasto-publico-em-pandemia.ghtml>>. Acesso em: 01 de agosto de 2020.

Zanini, F., & Nogueira, I. (2020). *Estados mais afetados, como SP e RJ, são menos Transparentes em Gastos com a Pandemia*. Folha de São Paulo, São Paulo.