

METODOLOGIA

Ranking de Transparência no Combate à COVID-19 União, Estados e Capitais Brasileiras

Atualizada em agosto de 2020



**Metodologia para análise
de transparência da União,
estados, Distrito Federal
e capitais brasileiras
sobre contratações
emergenciais em
resposta à Covid-19**

OBJETIVOS

- ▲ Avaliar o nível de transparência e o modo como é promovida em relação às contratações emergenciais realizadas em resposta à Covid-19;
- ▲ Identificar as melhores práticas e iniciativas de transparência e abertura de dados relacionados às contratações emergenciais entre os entes públicos municipais, estaduais, distrital e federal;
- ▲ Promover as [Recomendações para a Transparência de Contratações Emergenciais](#). ➔

AMOSTRA

No total, 54 entes são avaliados: 26 governos estaduais, o Distrito Federal, 26 governos municipais das capitais e o governo federal brasileiro.

Para cada um desses, são buscadas informações sobre contratações emergenciais nos seguintes portais:

- ▲ Portal dedicado às contratações emergenciais (se houver);
- ▲ Portal oficial do governo municipal / estadual / distrital / federal;
- ▲ Portal da Transparência;
- ▲ Portal de Compras;
- ▲ Portal de Dados Abertos (se houver);
- ▲ Portal dedicado à Covid-19 (se houver);
- ▲ Redes sociais (Facebook, Twitter e Instagram).

QUADRO DE AVALIAÇÃO

Dimensão de Análise	Categoria	Item	Pontuação
Contratações Emergenciais	Informações essenciais¹ (peso 4)	Site oficial específico para as contratações emergenciais com informações centralizadas em um único espaço ²	» 1 (existe um portal específico ou aba com destaque em portal existente) » 0 (não há aba ou portal específico)
		Nome do/a contratado/a	» 1 (existe) » 0 (não existe)
		Número do CPF ou CNPJ	» 1 (existe) » 0 (não existe)
		Valor total e unitário	» 1 (valor total e unitário) » 0 (apenas valor total OU não existe informação)
		Prazo contratual	» 1 (existe) » 0 (não existe)
		Número e íntegra do processo de contratação	» 1 (número e íntegra do processo) » 0 (apenas número do processo OU não existe informação)

¹ Informações exigidas pela Lei nº 13.979 de 2020, art. 4, §2º.

² Com exceção para os dados em documentos disponíveis para download.

Dimensão de Análise

Contratações Emergenciais

Categoria

Informações desejáveis (peso 2)

Item

Pontuação

Data de celebração do contrato	» 1 (existe)
	» 0 (não existe)
Órgão contratante	» 1 (existe)
	» 0 (não existe)
Quantidade	» 1 (existe)
	» 0 (não existe)
Descrição do bem ou serviço	» 1 (existe)
	» 0 (não existe)
Local da execução	» 1 (existe)
	» 0 (não existe)
Status de contratações com problemas ou pendências	» 1 (existe)
	» 0 (não existe)
Edital e fases da licitação	» 1 (existe)
	» 0 (não existe)
Forma / modalidade da contratação	» 1 (existe)
	» 0 (não existe)
Data da última atualização do portal	» 1 (existe)
	» 0 (não existe)

Dimensão de Análise	Categoria	Item	Pontuação
Contratações Emergenciais	Formato e acessibilidade das informações (peso 4)	Dados publicados em formatos abertos ³	>> 1 (existe) >> 0 (não existe)
		Possibilidade de download das informações	>> 1 (disponível) >> 0 (não disponível)
		Mecanismos de busca	>> 1 (existe) >> 0 (não existe)
		Possibilidade de download da íntegra do contrato	>> 1 (disponível) >> 0 (não disponível)
		Dicionário de dados ⁴	>> 1 (existe) >> 0 (não existe)
		Legislação (peso 2)	Legislação específica
	Divulgação de legislação	A legislação aplicável às contratações emergenciais está disponível no mesmo portal?	>> 1 (sim) >> 0 (não)
	Repositório de legislação	Há um repositório contendo a legislação dedicada ao enfrentamento da Covid-19 organizado por temas?	>> 1 (existe) >> 0 (não existe)
	Controle	Há previsão legal de que as contratações sejam acompanhadas pelos órgãos de controle competentes? ⁵	>> 1 (previsto em legislação ou atos oficiais) >> 0.5 (notícia) >> 0 (não)
	Informações aos gestores	São fornecidas informações práticas e orientações aos gestores públicos responsáveis por contratações?	>> 1 (sim) >> 0 (não)

³ Possíveis formatos são .csv, .json, .ods. ⁴ É um documento que explica os conceitos usados em cada linha e coluna de uma planilha. Normalmente, vem com bases de dados publicadas em formato aberto. ⁵ A verificação sobre este acompanhamento será realizada por meio da verificação de atos oficiais que prevejam esse acompanhamento (legislação, convênios, etc.) e da prática noticiada pelos órgãos competentes.

Dimensão de Análise	Categoria	Item	Pontuação
Doações (peso 2)	Recebimento de doações	Orientações sobre como fazer doações	>> 1 (existe) >> 0 (não existe)
	Informações sobre as doações recebidas	Informações sobre as doações recebidas em espécie e in natura	>> 1 (há informações sobre a existência OU inexistência de doações recebidas em espécie e in natura) >> 0 (não existe)
	Destinação das doações	Informações sobre a destinação das doações in natura	>> 1 (há informações sobre a destinação das doações in natura) >> 0 (não existe)
Medidas de estímulo econômico e proteção social (peso 2)	Medidas de estímulo econômico	A legislação e as medidas destinadas a estimular a economia no enfrentamento da crise decorrente da pandemia são apresentadas com destaque e em detalhes?	>> 1 (sim) >> 0 (não)
		São fornecidas informações consolidadas sobre os recursos destinados a cada uma destas medidas e sobre seus impactos?	>> 1 (sim) >> 0 (não)
	Medidas de proteção social	A legislação e as medidas destinadas à proteção social para minimizar o impacto da pandemia são apresentadas com destaque e em detalhes?	>> 1 (sim) >> 0 (não)
		São fornecidas informações consolidadas sobre os recursos destinados a estas medidas e sobre seu impacto?	>> 1 (sim) >> 0 (não)

Dimensão de Análise

Controle Social

Categoria

Destaque para o portal / informações sobre as contratações emergenciais

Item

Portal oficial do governo

» 1 (existe)

» 0 (não existe)

Portal de informação sobre a Covid-19 ou do órgão de saúde responsável

» 1 (existe)

» 0 (não existe)

Portal de transparência ou do órgão de controle

» 1 (existe)

» 0 (não existe)

Redes sociais do governo (perfis oficiais dos governos municipais/estaduais no Facebook, Twitter e Instagram)

» 1 (existe entre as publicações dos últimos sete dias, nas três redes sociais, considerando Facebook, Twitter e Instagram)

» 0 (existe apenas em uma ou duas redes sociais ou publicação é mais antiga que o período considerado)

Disponibilização de instrumentos de visualização de informações agregadas sobre as contratações emergenciais voltadas para o enfrentamento da COVID-19, por meio de gráficos, infográficos, painéis interativos e/ou dashboards

» 1 (existem visualizações contendo dados sobre as contratações emergenciais)

» 0 (não existe)

Dimensão de Análise	Categoria	Item	Pontuação
Controle Social	Ouvidoria (canal oficial)	Link para Ouvidoria no portal onde estão as contratações emergenciais	» 1 (existe) » 0 (não existe)
		Possibilidade de se realizar denúncia anônima	» 1 (existe) » 0 (não existe)
		Tag específica em assunto para 'COVID-19'	» 1 (existe) » 0 (não existe)
		Relatório estatístico sobre a atuação da Ouvidoria em resposta às manifestações sobre COVID-19	» 1 (existe) » 0 (não existe)
	Transparência Passiva (canal oficial)	Link para o E-sic no portal onde estão as contratações emergenciais	» 1 (existe) » 0 (não existe)
		Possibilidade de se realizar pedido de acesso à informação de forma sigilosa	» 1 (existe) » 0 (não existe)
		Tag específica em assunto para 'COVID-19'	» 1 (existe) » 0 (não existe)
		Relatório estatístico com o desempenho em relação aos pedidos de acesso à informação sobre COVID-19	» 1 (existe) » 0 (não existe)
	Órgão coletivo	Acompanhamento das contratações por conselho, comissão ou outro órgão coletivo com participação de organizações da sociedade civil. ⁶	» 1 (existe) » 0 (não existe)

⁶ A verificação sobre este acompanhamento será realizada por meio da verificação de atos oficiais (lei, decreto, etc.) e da prática noticiada pelos órgãos competentes.

EQUAÇÃO PARA EXTRAÇÃO DOS RESULTADOS

$$\left[\frac{\text{Controle Social} + 2 (\text{Medidas}) + 2 (\text{Doações}) + 2 (\text{Legislação}) + 4 (\text{Formato}) + 2 (\text{Desejáveis}) + 4 (\text{Essenciais})}{\Sigma (\text{somatório máximo})} \right] \times 100$$

PROCEDIMENTO DA COLETA

Todas as informações analisadas e consideradas para esta avaliação são coletadas em sites oficiais e nas redes sociais dos seus respectivos governos diretamente por pesquisadores da Transparência Internacional – Brasil.

Os resultados preliminares são submetidos aos/às gestores/as responsáveis por todos os entes avaliados com objetivo de oferecer a oportunidade para que todos/as tomem conhecimento dos resultados e apresentem eventuais pedidos de esclarecimento ou correção em relação às conclusões alcançadas. Por fim, estes eventuais pedidos, juntamente com as evidências apresentadas, são considerados pela equipe da Transparência Internacional – Brasil e os resultados finais são consolidados e publicados.

CLASSIFICAÇÃO DOS RESULTADOS

A classificação será realizada de acordo com a escala abaixo:



JUSTIFICATIVAS PARA A ALTERAÇÃO DA METODOLOGIA PARA O 4º RANKING

Dimensão: Contratações Emergenciais

» Informações essenciais

▲ Com a nova redação do item ‘site oficial’, ressaltam-se que as informações buscadas a respeito das contratações devem estar centralizadas em um único site ou aba. Reconhece-se, ainda, a possibilidade de as informações essenciais e desejáveis não estarem todas naquele mesmo espaço caso estejam disponibilizadas na planilha disponível para download – que deve, então, conter a totalidade dos dados. Admite-se, ainda, que a funcionalidade de consulta e download, tanto da íntegra do processo de contratação, quanto do instrumento contratual (ou nota de empenho) separadamente, estejam em outros sites ou abas, desde que o link para chegar a estes documentos esteja disponível naquele site principal.

▲ O item ‘valor total e unitário’ passa a ser avaliado de forma diferente, havendo apenas duas opções de pontuação, 0 ou 1. Não será mais atribuída a pontuação intermediária (0,5), aos entes que disponibilizarem apenas os valores totais das aquisições. De acordo com os novos critérios, o ente que informar o valor total e unitário dos bens e serviços contratados receberá 1 ponto e aquele que não disponibilizar nenhuma das duas informações ou disponibilizar apenas o valor total não irá pontuar.

▲ O quesito ‘nº e íntegra do processo’ passou por uma modificação: não há mais a pontuação intermediária (0,5) para os casos em que apenas o número do processo administrativo está disponível. Com objetivo de incentivar o fornecimento da documentação correspondente a estes processos, essenciais para o monitoramento e fiscalização das contratações, o ponto completo será atribuído apenas para aqueles entes que (i) disponibilizarem a íntegra do processo administrativo da contratação, seja como um documento digitalizado, seja no âmbito de sistema de processo eletrônico ou que (ii) disponibilizarem os principais documentos do processo administrativo correspondente, como os Editais (ou Termos de Referência/Projetos Básicos), mapas de preços, pareceres, entre outros, a exemplo de [Goiás](#). ↗

» Informações desejáveis

▲ Foi adicionado o item 'status de contratações com problemas ou pendências'. Nesse caso, o foco da avaliação recairá na publicação da relação de contratos com quaisquer problemas como atrasos nas entregas, inadimplência ou descumprimento contratual. Em caso de não haver irregularidades na execução de nenhum contrato, a administração pública deverá informar que todas as contratações emergenciais realizadas foram executadas em conformidade com o previsto nos contratos. Essas informações poderão ser divulgadas na mesma tabela principal onde estão os demais dados sobre as contratações emergenciais ou, ainda, listados em página secundária, desde que linkada na página principal. Informações adicionais sobre eventuais alterações contratuais também devem ser fornecidas, como faz o Espírito Santo. Trata-se de uma boa prática que favorece a fiscalização dos atos da administração e o cumprimento dos contratos firmados durante a pandemia, fornecendo à/ao cidadã/ão mais detalhes sobre a efetividade das contratações. Ademais, como informação de interesse público de fácil obtenção e grande valor para o controle social das contratações, é dever da administração garantir sua divulgação, permitindo, em consonância com o art. 6º da Lei nº 13.460/2017, que a/o cidadã/ão acompanhe a entrega do bem ou prestação do serviço contratado. A divulgação desta informação submete também os eventuais contratados inadimplentes ao escrutínio social, incentivando o adequado cumprimento dos contratos emergenciais.

▲ Aproveita-se a oportunidade para esclarecer que o quesito 'edital e fases da licitação' avalia se os entes possibilitam o controle e o acompanhamento dos processos de contratação de maneira perene – antes, inclusive, de que estes sejam concluídos. Este critério analisa se as informações e documentos sobre processos licitatórios em andamento (pregões, principalmente), os quais gerarão outros contratos emergenciais, também são disponibilizadas conjuntamente (no mesmo sítio eletrônico ou em página linkada) com as contratações emergenciais geradas a partir de dispensas de licitações. Um exemplo disso é Rondônia. A ideia é aumentar a divulgação desses processos licitatórios, aumentando o número de concorrentes, o que favorece o resultado da contratação, e concentrar todas as informações sobre contratações emergenciais em um mesmo espaço. Alternativamente, para entes que não realizaram contratações emergenciais por meio destes processos, apenas por dispensa, trazer esta informação - de que não houve outro tipo de contratação - é suficiente.

▲ Outro item novo é 'data de atualização do portal', no qual se analisa a divulgação, também no site principal sobre as contratações, da data em que o portal foi atualizado pela última vez. Novamente, trata-se de uma boa prática identificada em alguns estados e capitais, como João Pessoa, e que permite à/ao cidadã/ão identificar facilmente a última vez em que as informações sobre as contratações emergenciais foram atualizadas. Isso é especialmente valioso naqueles casos em que a atualização das informações é realizada, em algum nível, manualmente. Vale ressaltar que o acesso a informações atualizadas nos Portais da Transparência é direito de qualquer cidadã/ão e obrigação da administração, em consonância com o art. 8º, §3º, inciso VI, da Lei nº 12.527/2011, de modo que a inclusão da data de atualização mais recente também permite verificar o efetivo cumprimento da legislação.

Dimensão: Legislação

▲ O item que avalia a existência de um ‘repositório de legislações sobre a Covid-19’, já presente na metodologia desde a primeira versão do Ranking, foi reestruturado. Considerando que há diversas frentes de combate à COVID-19 e que a maioria dos entes governamentais avaliados já detém repositórios contendo as principais leis, portarias e decretos, a pontuação máxima será atribuída apenas àqueles entes que organizam seus repositórios de normas relacionadas à COVID-19 por temas, tais como: Contratações Emergenciais; Doações; Medidas Fiscais e de Estímulo Econômico; Isolamento Social; Políticas Sociais; Definição de Serviços Essenciais, entre outros. A ideia, aqui, é facilitar o acesso às legislações específicas, tornando mais clara e compreensível a regulação e o papel do Estado no enfrentamento à pandemia.

Dimensão: Doações

▲ A dimensão ‘Doações’ foi incluída no Ranking para avaliar em que medida os entes públicos têm dado transparência às doações de materiais, equipamentos e recursos recebidos de pessoas físicas e jurídicas. Em um momento de crise, doações são uma fonte importante de recursos e todos os entes devem se guiar pelos níveis mais elevados de transparência, integridade e diligência nesse processo, em cumprimento a suas obrigações constitucionais de publicidade, legalidade e probidade. É preciso que haja regras claras e objetivas para o recebimento de itens, serviços e valores de indivíduos e empresas. No plano federal, o Decreto nº 9.764/2019 normatiza as doações feitas a órgãos da administração, determinando o procedimento legal cabível e as obrigações de transparência que isso implica. Da mesma forma, nos níveis estadual e municipal, é importante que normas definam tais processos, seja de forma geral, seja no contexto específico da atual pandemia.

▲ Assim, foi acrescentado o item ‘recebimento de doações’, no qual se buscam informações sobre como as doações podem ser realizadas, o que ajuda a fortalecer os canais legais existentes e incentiva a solidariedade no contexto atual. Bons exemplos de orientações para doações são dados pelo governo do [Distrito Federal](#) e pela prefeitura de [Manaus](#).

▲ No quesito ‘informações sobre as doações recebidas’, busca-se transparência em relação aos bens, serviços e valores doados por terceiros, como faz, por exemplo, o [Paraná](#). Caso nenhuma doação tenha sido recebida, também é importante registrar essa informação de maneira explícita no portal. Tendo isso em vista, nesse item, a pontuação será concedida: i) quando forem encontrados dados sobre as doações recebidas em espécie e in natura, ou ii) quando houver informação sobre a inexistência de doações até aquele momento.

▲ Por fim, o item ‘destinação das doações’ avalia a divulgação, pelos entes, sobre a maneira como doações recebidas, especialmente as doações in natura, foram utilizadas. Com a pandemia da COVID-19, muitos entes receberam grandes volumes de doações e se tornaram importantes pontos de conexão entre, de um lado, cidadãos/ãos e empresas dispostos a doar e, do outro lado, organizações, grupos e pessoas para as quais os donativos podem ser fundamentais. Buscando garantir a transparência da redistribuição e do uso de tais recursos e viabilizar a fiscalização por órgãos de controle e pela sociedade civil, os entes devem divulgar qual foi o destino das doações. Caso um ente não tenha recebido nenhuma doação, aplica-se a mesma lógica do quesito anterior: essa informação deve constar explicitamente no portal.

Dimensão: Medidas de Estímulo Econômico e Proteção Social

▲ Diante das muitas iniciativas implementadas nos três níveis federativos para enfrentamento e mitigação dos efeitos socioeconômicos da pandemia, foi incluída uma nova dimensão no Ranking para avaliar a transparência dos entes em relação a essas medidas. Nesse sentido, a intenção de incluir tais dimensões de análise nesta metodologia é estimular a inovação e criatividade na gestão pública para promover a transparência sobre estas medidas. Esta transparência é fundamental não só para prevenir e detectar irregularidades e corrupção, mas também para possibilitar que a sociedade acompanhe e monitore a eficácia destas políticas públicas já implementadas. É importante ressaltar que a transparência da renúncia de receitas e da contração de despesas é um princípio central da administração pública e está alinhado às exigências do texto constitucional e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Adicionalmente, a Lei nº 12.527/2011, em seu art. 8º, inciso V, exige a divulgação, no Portal da Transparência, de informações para o acompanhamento de políticas públicas, razão pela qual os entes devem ativamente publicar dados sobre as iniciativas de estímulo econômico e proteção social implementadas durante a pandemia.

▲ Na avaliação destes itens, em especial, os/as avaliadores levarão em consideração o ineditismo da avaliação destes critérios e serão identificadas as boas práticas que possam ser disseminadas como novos padrões de transparência ativa. Exemplos de entes que já dão alguma publicidade específica às medidas de estímulo econômico e proteção social no contexto do combate à pandemia são [Goiânia](#) ↗ e [Rondônia](#). ↗

▲ No item 'legislação e medidas destinadas a estimular a economia', avalia-se a organização e a disponibilização de leis, decretos e outras normas que prevejam medidas como: abertura de linhas de crédito subsidiado; isenção e outros benefícios fiscais; alteração de alíquota ou base de cálculo de tributo; dilação de prazo, anistia, remissão ou suspensão de cobrança de tributo ou dívida tributária; além de outras formas de renúncia fiscal. Considera-se, para isso, a legislação disponibilizada separadamente no repositório de legislações sobre a COVID-19, como em uma pasta ou seção dedicada ao tema. Caso o ente não tenha adotado nenhuma medida de estímulo econômico, deve destacar esta informação no repositório e/ou nos portais governamentais.

▲ De forma complementar, o quesito 'informações consolidadas sobre os recursos destinados e seu impacto' pretende incentivar que os entes forneçam informações consolidadas sobre o processo de implementação de cada uma dessas medidas, por meio de listas de setores ou empresas beneficiadas, levantamentos sobre o custo estimado de tais benefícios, estudos de impacto e eficiência e outras formas de avaliação que permitam o controle social. Justamente por essas medidas serem importantes instrumentos de política pública diante da crise econômica, é fundamental que a administração pública preste contas à sociedade.

▲ Já no item ‘legislação e medidas destinadas à proteção social’, avalia-se a presença de leis, decretos e outras normas referentes a medidas de assistência e promoção do bem-estar social durante a pandemia, o que engloba programas de transferência de renda emergencial, distribuição de cestas básicas e outros produtos e serviços essenciais, redução ou suspensão de contas mensais (luz, água, gás, mensalidade escolar ou de ensino superior), entre outras iniciativas. Novamente, considera-se, para este fim, a legislação disponibilizada separadamente no repositório de legislações sobre a COVID-19, como em uma pasta ou seção dedicada ao tema. Caso o ente não tenha adotado medidas de proteção social, deve destacar essa informação no repositório e/ou nos portais governamentais.

▲ Em seguida, o quesito ‘informações consolidadas sobre os recursos destinados e seu impacto’ pretende incentivar que o ente publique informações sobre a implementação dessas políticas sociais, por meio de relatórios periódicos, listas de beneficiários, levantamentos de custo mensal, estudos de impacto e eficiência e outros instrumentos capazes de assegurar a transparência e o controle social sobre a implementação dessas medidas. Políticas públicas com foco na proteção social são fundamentais durante a pandemia e, por isso, devem ser transparentes e constantemente fiscalizadas, de modo a prevenir corrupção e fraude.

Dimensão: Controle Social

▲ O item ‘disponibilização de instrumentos de visualização’ também foi adicionado. Considerando que muitas vezes é preciso deter conhecimentos técnicos específicos para acessar, compreender e analisar grandes bases de dados, como as disponibilizadas sobre as contratações emergenciais, esse item avalia se os entes avaliados também têm publicado tais informações sobre as contratações emergenciais por meio de gráficos, infográficos, painéis e dashboards interativos, que facilitam sua compreensão.

▲ No quesito ‘relatório estatístico referente a Ouvidoria/pedidos de acesso à informação’, são procurados, nos portais governamentais, relatórios sobre a performance da Ouvidoria e do sistema de atendimento a pedidos de acesso à informação em relação às manifestações sobre a Covid-19. A Lei de Acesso à Informação (art. 30, Lei nº 12.527/2011) já exige a publicação de relatórios estatísticos anuais e este momento excepcional demanda respostas mais céleres do poder público. A obrigação da publicação de relatórios periódicos e atualizados sobre as demandas recebidas pelas ouvidorias é prevista, ainda, no art. 14 da Lei nº 13.460/2017. Aplicado ao contexto atual, esses relatórios passam a ser uma forma de tornar os órgãos públicos mais responsivos e transparentes quanto às ações de enfrentamento da pandemia. As manifestações recebidas podem, ainda, subsidiar a tomada de decisão de acordo com as reclamações e pedidos de acesso à informação das/dos cidadãs/ãos. Além disso, identificamos que alguns entes, como a [União](#),  já têm publicado tais informações periodicamente.

REALIZAÇÃO

Transparência Internacional - Brasil
Associação Transparência e Integridade
Rua Dr. Virgílio de Carvalho Pinto, 445
São Paulo, SP

brasil@br.transparency.org
www.transparenciainternacional.org.br

APOIO

Canada 