

## NESTA EDIÇÃO:

Observatório Social em Foz do Iguaçu

Acesso a informações públicas x proteção de dados pessoais

Ciência de dados aplicados à Auditoria Interna

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**

Ouvidor-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](mailto:revista@cgu.gov.br)

[www.cgu.gov.br](http://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 Tocantins  
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. Cláudia Cappelli • Universidade Federal do Rio de Janeiro  
M. Sc. Cláudia 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. Gilmar 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

### **Crítérios 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*

*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 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*

*Contratações 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 Filho<sup>1</sup>

<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 provisoriedade 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 despercebidos 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 trilingue, 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 Newcommer 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.