

VOTO

Trata-se de auditoria realizada com objetivo de avaliar o grau de aderência dos portais na internet de 135 organizações públicas federais, dos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como do Ministério Público da União e de empresas estatais vinculadas ao Poder Executivo Federal, à legislação, notadamente a Lei de Acesso à Informação - LAI, e às boas práticas definidas em guias de implementação e de avaliação de portais de transparência.

2. A promoção da transparência e do acesso à informação é considerada medida indispensável para o fortalecimento da democracia e para a melhoria da gestão pública. A discussão da matéria encontra-se inserida no tema da boa governança da Administração Pública.

3. De acordo com o Decreto 9.203/2017, governança pública contempla o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Por sua vez, o Referencial Básico de Governança deste Tribunal estabelece que cada mecanismo está associado a um conjunto de componentes que contribuem direta, ou indiretamente, para o alcance dos objetivos.

4. No caso do mecanismo controle, a transparência representa um desses componentes. O mencionado referencial preceitua que o conceito em análise caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. Nessa linha, a sociedade brasileira reconhece a importância de um Brasil mais transparente, em todas as esferas federativas e exige de seus governantes a observância desse princípio que viabiliza o exercício concreto do controle social sobre a gestão pública.

5. A legislação que trata sobre aspectos voltados à transparência das organizações públicas é ampla, com dispositivos inseridos na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal e em diversas Leis de Diretrizes Orçamentárias. Especial destaque deve ser dado à Lei 12.527/2011 - LAI, principal responsável por consolidar a cultura da transparência na Administração Pública. Além disso, o tema tem sido regulamentado por diversos normativos infralegais, tais como decretos, portarias e resoluções, no âmbito dos Poderes da República e do Ministério Público brasileiro.

6. Por esse motivo, este Tribunal incluiu como objetivo em seu Plano Estratégico (PET) para o período entre 2015 e 2021 a indução da disponibilidade e da confiabilidade das informações da Administração Pública, desdobrado em quatro linhas de ações no atual Plano de Controle Externo, das quais destaca-se a avaliação, em termos de disponibilidade e de qualidade, do acesso à informação ofertado pela Administração Pública Federal (APF), com vistas a fomentar o controle social e o combate à fraude e à corrupção (linha de ação 6.1).

7. A presente auditoria, realizada mediante fiscalização de orientação centralizada foi coordenada pela Sefti e contou com a participação das seguintes secretarias de controle externo do TCU: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa), Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ), antiga Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hídrica e Ferroviária (SeinfraHidroFerrovia) e antiga Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo, Gás Natural e Mineração (SeinfraPetróleo), bem como das secretarias regionais de controle externo do TCU nos estados do Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Pará, Rio de Janeiro e Rondônia, totalizando dezesseis unidades técnicas participantes.

8. Com este trabalho, vislumbra-se contribuir para o aperfeiçoamento da transparência das organizações públicas fiscalizadas por meio da implementação de medidas para melhorar a forma de divulgação de dados e de atendimento às demandas dos cidadãos, com potenciais benefícios afetos ao

aumento na quantidade e na qualidade das informações publicadas, ao aprimoramento de mecanismos de participação popular nos portais governamentais, assim como melhorias nos portais que facilitem a localização e o acesso às informações pela sociedade.

9. Foram avaliados aspectos relacionados à publicação de diversas informações sobre a atividade administrativa das organizações públicas cuja divulgação é obrigatória. A transparência das informações sobre a atuação finalística dos órgãos e entidades, assim como de informações específicas sobre a gestão das empresas estatais federais também foram objeto de avaliação no âmbito do presente trabalho.

10. Na presente fiscalização, priorizou-se como escopo a divulgação ativa das informações pela Administração Pública, entendida como aquela realizada por iniciativa do próprio setor público por meio dos portais eletrônicos dos órgãos fiscalizados, de dados sobre receitas, despesas, remuneração de servidores, licitações, contratos, entre outros, bem como o atendimento aos interessados e à sociedade em geral no que tange aos pedidos de acesso à informação. Nesse contexto, formularam-se quatorze questões de auditoria:

1: O site atende aos requisitos gerais e de conteúdos mínimos estabelecidos pela legislação?

2: São divulgadas informações institucionais e organizacionais no site?

3: O site disponibiliza informações sobre ações e programas?

4: O site disponibiliza informações sobre convênios e transferências?

5: O site disponibiliza informações sobre receitas, despesas e execução orçamentária?

6: O site disponibiliza informações sobre licitações e contratos?

7: O site disponibiliza informações sobre despesas com diárias e passagens de servidores e autoridades?

8: O site divulga a relação nominal e a remuneração de seus servidores e autoridades?

9: O site divulga informação sobre classificação e desclassificação de informações conforme exigências da LAI?

10: O site provê informações e implementa mecanismos para participação social?

11: São disponibilizados no site instrumentos de gestão fiscal?

12: Que informações/ ferramentas para acompanhamento das ações finalísticas são disponibilizados no site de transparência?

13: Disponibiliza informações sobre acesso físico a Serviço de Informação ao Cidadão (SCI) e disponibiliza e-SCI?

14: Que informações de transparência são divulgadas pelas empresas estatais?

11. De início, vale destacar que os resultados obtidos pela equipe de auditoria constituem um diagnóstico da transparência dos portais das organizações fiscalizadas no período em que a avaliação foi realizada, processo iniciado em agosto de 2016 e finalizado em janeiro de 2017. Posteriormente, entre setembro de 2017 e janeiro de 2018, vários requisitos de transparência dos portais foram reavaliados, conforme detalhado no relatório precedente. Nesse intervalo, vários sítios foram atualizados ou reestruturados e corrigiram falhas ou sofreram melhorias, a partir das constatações apontadas na avaliação preliminar do Tribunal, o que materializa resultado relevante da ação de controle externo.

12. Em face das questões anteriormente mencionadas, a fiscalização identificou 8 (oito) achados de auditoria que merecem sugestões de aperfeiçoamento deste Tribunal, em forma de determinações e recomendações. Ao final do trabalho, a equipe da Sefti desenvolveu metodologia para a elaboração de um índice que refletisse o grau de transparência dos portais avaliados, calculado pela soma da multiplicação de valores atribuídos para as respostas por pesos para as perguntas e seções do questionário, tendo por subsídio conceitos adotados pela Enccla e as opiniões dos auditores que participaram da FOC.

13. Em regra, anuo com o posicionamento registrado pela Sefti, transcrito no relatório

precedente, cujos argumentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

14. O primeiro achado conclui pela existência de falhas na divulgação de informações públicas exigidas pela legislação de transparência e recomendadas pelas boas práticas. Apesar das leis de transparência em vigor, algumas publicadas há bastante tempo, parcela significativa das organizações auditadas ainda não publica adequadamente em seus portais, informações sobre procedimentos licitatórios, contratos celebrados, receitas e despesas, informações institucionais, informações sobre pessoal, prestação de contas, entre outras, razão pela qual faz-se necessário que elas adotem medidas para adequada divulgação dessas informações.

15. Destaque-se a questão afeta a licitações e contratos. A Lei de Acesso à Informação, em seu art. 8º, inciso IV, determina a obrigatoriedade dos órgãos e entidades da administração pública divulgarem informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como todos os contratos celebrados. Apesar desse comando expresso, verificou-se que, decorridos cinco anos após a entrada em vigor da LAI, 10,37% das organizações ainda não divulgam informações sobre seus procedimentos licitatórios e 15,56% não publicam dados concernentes a contratos. Ainda, somente 39,26% publicam informações básicas das licitações, tais como objeto, modalidade, data, valor, número, situação e resultado, enquanto 62,96% relacionam dados básicos dos contratos (objeto, valor, identificação do contratado e vigência dos contratos).

16. Inegavelmente, a deficiência da publicação dessas informações configura afronta ao direito fundamental de acesso à informação pela sociedade, além de dificultar a fiscalização da: aplicação de recursos em programas, ações e projetos governamentais; execução dos procedimentos licitatórios; arrecadação da receita pública; e as despesas com os servidores públicos em relação ao pagamento de salários, diárias e passagens.

17. O segundo achado refere-se à deficiência da divulgação de instrumentos para acompanhamento das atividades finalísticas, que ainda é deficiente, em afronta aos arts. 7º, VII, “a”, da LAI, que estabeleceu que o acesso à informação compreende informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos e o art. 8º, § 1º, V, da mesma lei, que dispõe ser obrigatória a divulgação na internet de dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades. Ainda que mais da metade das organizações já promovam alguma forma de divulgação de informações relativas a metas, indicadores de desempenho e resultados alcançados, boa parte das instituições ainda carece de divulgação adequada de informações desse cunho.

18. O achado seguinte indica falhas na divulgação do rol de informações classificadas e desclassificadas, exigência contida no art. 30, inciso I e II, da Lei 12.527/2011, e da Carta de Serviços ao Cidadão

19. Em que pese a LAI determinar expressamente a publicação de informações e documentos classificados e desclassificados, e esse assunto ser regulamentado para maioria dos órgãos e entidades fiscalizados neste trabalho, a realidade identificada pela equipe foi a de que menos de 70% das organizações atende a esse dispositivo. No mesmo sentido, por se tratar de importante mecanismo de transparência dos serviços oferecidos pela Administração Pública Federal, constatou-se deficiências na adoção da “Carta de Serviços ao Usuário” pelas organizações auditadas, conforme as disposições contidas no arts. 7º, **caput** e §§1º a 5º, e 23, da Lei 13.460/2017.

20. O quarto achado ilustra dificuldades de participação social por intermédio dos portais avaliados. Na maioria desses portais constatou-se que as informações sobre audiências e consultas públicas são pouco detalhadas e se reportam somente a eventos já realizados. Mesmo os portais das empresas e sociedades de economia mista vinculadas ao Poder Executivo, que devem estar aderentes ao Decreto 8.243/2014, não disponibilizam informações básicas, tais como editais de convocação de interessados, atas com o relato dos procedimentos ou mesmo lista de participantes.

21. O próximo achado indica falhas na divulgação do Serviço de Informação ao Cidadão e dos

relatórios estatísticos de pedidos de acesso à informação. De forma geral, as organizações divulgam informações suficientes em seus portais sobre o serviço de informação ao cidadão, porém ainda há espaço para aprimoramentos, tanto no que se refere ao atendimento presencial, quanto ao eletrônico. Por sua vez, os relatórios estatísticos sobre pedidos de informação necessitam aprimoramento, considerando-se, sobretudo, a situação apresentada pelas estatais dependentes e pelos órgãos do Poder Judiciário Federal, que demonstraram índices de descumprimento desse requisito de 26,67% e 44,62%, respectivamente.

22. O sexto achado reporta-se à deficiência na divulgação de informações referentes à gestão das empresas estatais. Embora exista legislação específica a ser seguida por essas empresas e que contempla, inclusive, dispositivos voltados à promoção da transparência nessas instituições, com destaque para a Lei 13.303/2016 e para Resolução – CGPAR 5/2015, identificou-se que muitas das informações ainda não são divulgadas ou são de difícil acesso e compreensão pelos cidadãos.

23. O penúltimo achado indica o não atendimento dos vários portais eletrônicos a requisitos estabelecidos pela legislação e pelas boas práticas, prejudicando o acesso e o consumo das informações publicadas. Esses portais representam o principal meio pelo qual os órgãos e entidades disponibilizam as informações de transparência ativa, conforme determinado o art. 8º da Lei 12.527/2011. Nesse sentido, é preocupante que 42,22% dos portais dos órgãos e entidades avaliados tenham apresentado falhas ou ausência de ferramenta de pesquisa que retorne resultados compatíveis com os parâmetros informados e que 45,19% impossibilitem a extração de relatórios em formato aberto, o que limita o reuso dessas informações.

24. Por fim, o oitavo achado reporta a falta de padronização para divulgação das informações nos portais das empresas estatais e do Judiciário. A propósito, a clareza das informações das organizações públicas disponibilizadas nos portais é relevante para que eventuais interessados possam exercer de fato o controle social sobre a gestão pública. Em geral, esses portais possuem áreas próprias para divulgar informações de transparência; porém, em razão da imprecisão na definição de linguagem e organização das informações, observou-se inconsistências de significados de termos semelhantes entre os portais avaliados, o que dificulta a efetiva compreensão das informações disponibilizadas.

25. Um segundo tópico constante do relatório de fiscalização foi a elaboração pela equipe de um índice para demonstrar o grau de transparência dos portais avaliados, calculado pela soma da multiplicação de valores atribuídos para as respostas por pesos para as perguntas e seções do questionário utilizado na aferição da qualidade dos portais. De modo geral, segundo a Sefti, *“o cálculo do índice considera dois níveis de ponderação: o das questões, gerando um número que representa o grau de aderência da organização à boa prática ou ao requisito legal que é objeto da questão; e a ponderação do tópico (conjunto de questões sobre mesmo tema), gerando um número que representa o grau de transparência da organização no respectivo tópico”*.

26. A referida unidade técnica registra que *“o índice não deve ser percebido como uma medida precisa da transparência de uma organização, uma vez que o questionário, apesar de abrangente, não é capaz de contemplar todas as variáveis que influenciam nessa avaliação. Ademais, os índices foram calculados com base nas avaliações realizadas por diferentes auditores, não se podendo afastar a imprecisão de respostas a alguns dos itens do questionário, seja por diferentes interpretações ou por falhas do próprio instrumento de avaliação”*.

27. De acordo com a metodologia experimental empregada, descrita no relatório precedente, *“47% das organizações estão com um índice de transparência baixo, inferior a 0,50, o que significa um percentual baixo de publicação de informações exigidas pela legislação ou recomendadas pelas boas práticas. Por outro lado, 22% apresentaram índice superior a 0,75, o que indica um nível alto de adesão aos normativos de transparência pública. Esse é um potencial grupo para a identificação de boas práticas a serem compartilhadas com as demais organizações públicas federais. Já os outros 31% restantes encontram-se no estágio médio, ou seja, possuem índice de transparência entre 0,5 e 0,74”*.

28. Considerando todo o exposto, entendo oportunas as determinações e recomendações

formuladas pela unidade técnica deste Tribunal responsável pelo trabalho, relacionadas no relatório precedente, assim como a promoção e disponibilização dos dados das avaliações realizadas.

29. Faço uma ressalva, apenas, em relação à ampla disponibilização do índice de transparência calculado em função da metodologia estar em estágio embrionário, além das limitações à fiscalização indicadas pela própria equipe, quais sejam: *“o trabalho ter focado apenas nos portais das instituições, de modo que as constatações, via de regra, não puderam ser corroboradas por outras informações complementares, ou outras evidências, especialmente no que diz respeito aos atributos das informações como atualidade ou completude dos dados”* e *“os índices foram calculados com base nas avaliações realizadas por diferentes auditores, não se podendo afastar a imprecisão de respostas a alguns dos itens do questionário, seja por diferentes interpretações ou por falhas do próprio instrumento de avaliação”*.

30. Além disso, como salientado pela equipe, *“não foi possível, a posteriori, fazer a gradação do critério “cumpre parcialmente” em níveis de maturidade, conforme trabalho de definição do índice de governança”* e também não foi dada oportunidade para que as organizações se manifestassem sobre os critérios adotados na referida metodologia, uma vez que os comentários dos gestores tiveram por foco os *“resultados preliminares das avaliações dos portais de cada uma das organizações”*.

31. Desse modo, entendo conveniente que, preliminarmente à divulgação das notas obtidas por cada organização no índice de transparência, seja dada oportunidade de manifestação a cada uma delas sobre a metodologia empregada, caso desejem, sendo-lhes encaminhado o valor das notas máxima e mínima alcançado pelas organizações e a posição específica obtida no ranking estabelecido no anexo V do relatório de fiscalização, assim como o detalhamento da metodologia inserido no anexo IV.

32. Com certeza, nas próximas edições deste relevante trabalho essas limitações serão mitigadas de modo a fornecer um cenário cada vez mais preciso da indicação da transparência das organizações.

33. Com o resultado deste trabalho, esperamos contribuir para o aperfeiçoamento da transparência das organizações públicas fiscalizadas por meio da implementação de medidas para melhorar a forma de divulgação de dados e de atendimento às demandas dos cidadãos e, dessa forma, potencializar o controle exercido pelas entidades fiscalizatórias e pela sociedade, viabilizando ainda uma crítica qualificada da gestão dos recursos públicos envolvidos.

34. Feitas essas considerações, parabeno a Sefti e demais Secretarias que atuaram nesta auditoria, bem como os servidores desta Casa que se dedicaram com afincamento para que este trabalho pudesse ser concluído: Márcio Rodrigo Braz, Rafael Albuquerque da Silva, Marcelo Nascimento Barbosa, Adriano de Sousa Maltarollo, Alexandre Ballesterio da Silva, Alfredo Mendonça Pedreira de Cerqueira, André Luiz Coelho Hyppolito dos Santos, Fernando Lima Gama Júnior, Gustavo de Souza Nascimento, Hébert Bernar Pacheco Pimentel, Jorge Tavares Buarque de Albuquerque, Klauss Henry de Oliveira Nogueira, Luisa Helena Santos Franco, Marco Antonio Gomes da Silva, Mauricio Araujo Barros, Nara Pinheiro da Silva Ferraz, Paulo Avelino Barbosa Silva, Samir Freitas Maia Porto, Thiago da Cunha Brito, Wagner Cavalcanti de Lima.

Ante o exposto, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de agosto de 2018.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator