

TC 017.368/2016-2

Tipo: Relatório de Auditoria (pedido de reexame)

Unidades jurisdicionadas: Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A.; Amazonas Distribuidora de Energia S.A.; Amazonas Geração e Transmissão de Energia S.A.; Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A.; Banco da Amazônia S.A.; Banco do Brasil S.A.; Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; e diversos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Recorrente: Banco do Brasil S.A. (CNPJ 00.000.000/0001-91)

Advogado: Antônio Carlos Rosa (OAB/MT 4.990) e Deusa Maura Santos Fassina (OAB/SP 164.146), procuração às peças 981 e 982.

Interessado em sustentação oral: não há.

Sumário: Auditoria. Avaliação do grau de aderência dos portais na internet de 135 organizações públicas federais à legislação de transparência. Deficiência na divulgação em páginas de transparência de informações completas, atualizadas e de fácil acesso sobre licitações e contratos, receitas e despesas, execução orçamentária e financeira, pagamento de remuneração, diárias e passagens. Insuficiência da divulgação de informações finalísticas. Baixa adoção da carta de serviços ao usuário. Determinações e recomendações. Ciências. Pedido de Reexame. Não Conhecimento. Ciência.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame (peças 1119 e 1120) interposto por Banco do Brasil S.A., contra o Acórdão 1832/2018 – TCU – Plenário (peça 764), da relatoria do Exmo. Ministro Augusto Nardes.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos 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 e às boas práticas definidas em guias de implementação e de avaliação de portais de transparência,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar às organizações fiscalizadas, com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, II, do Regimento interno do TCU que, no prazo de 180 dias, adotem as providências necessárias para:

9.1.1. corrigir as desconformidades identificadas, com base no resultado da avaliação individualizada feita por este Tribunal, constantes dos relatórios específicos elaborados para cada

uma das organizações, de forma a publicar em suas páginas de transparência na internet, as informações que devem ser obrigatoriamente divulgadas conforme os normativos de transparência aplicáveis, em especial aquelas relativas:

9.1.1.1. a licitações e contratos (art. 8º, IV, da Lei 12.527/2011); a receitas e despesas (art. 48 A da LC 101/2000; art. 8º, § 1º, III, da Lei 12.527/2011); à execução orçamentária e financeira (art. 48, II, da LC 101/2000); a remunerações, diárias e passagens (art. 94, II e IV, da Lei 13.242/2015); à prestação de contas, a auditorias e inspeções (art. 48, caput, da LC 101/2000; art. 7º, VII, “b”, da Lei 12.527/2011); a informações institucionais (art. 8º, § 1º, I, da Lei 12.527/2011); e a indicadores de desempenho, metas e resultados; e a programas, ações, projetos e obras (art. 7º, VII, “a”, c/c o art. 8º, § 1º, V, da Lei 12.527/2011);

9.1.1.2. ao rol de informações classificadas e desclassificadas (art. 30, I e II, da Lei 12.527/2011);

9.1.1.3. às audiências públicas, às consultas públicas e às ouvidorias (art. 9º, II, da Lei 12.527/2011);

9.1.1.4. ao Serviço de Informações ao Cidadão, seja presencial ou eletrônico, e ao relatório estatístico sobre os pedidos de acesso à informação (art. 9º, I, c/c o art. 10, art. 30, III, da Lei 12.527/2011, e arts. 14 e 15, da Lei 13.460/2017);

9.1.1.5. à gestão das empresas estatais e discriminadas na Resolução – CGPAR 5/2015 e na Lei 13.303/2016, no caso específico das empresas estatais do Poder Executivo Federal fiscalizadas;

9.1.2. adequar seus portais na internet aos requisitos de transparência especificados no art. 8º, § 3º, I, II e III, da Lei 12.527/2011, segundo avaliação individualizada feita por este Tribunal, constantes dos relatórios específicos elaborados para cada uma das organizações, de forma a: fornecer efetiva ferramenta de pesquisa que retorne resultados compatíveis com os parâmetros informados; publicar, em formato aberto, os relatórios já disponibilizados em outros formatos; e evitar o uso de mecanismos que limitem o acesso automatizado às informações públicas contidas nas seções de transparência dos portais;

9.1.3. desenvolver suas respectivas páginas de transparência em aderência aos requisitos estabelecidos pelo Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG), de forma a apoiar o cumprimento do art. 8º, § 3º, VIII, da Lei 12.527/2011 e do art. 63, caput, da Lei 13.146/2015.

9.2. recomendar às organizações fiscalizadas, com fulcro no art. 43, II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:

9.2.1. adotem providências para elaborar e publicar em suas respectivas páginas de transparência na internet a “Carta de Serviços ao Usuário”, nos termos do art. 7º, caput e §§1º a 5º, da Lei 13.460/2017, e para realizar avaliação dos serviços públicos prestados e divulgar os resultados das avaliações, conforme o art. 23, da Lei 13.460/2017, tendo em visto a iminência da entrada em vigor da referida Lei;

9.2.2. observem as orientações contidas na Seção B.III, item 3 – Participação Social, do “Guia para publicação proativa de informações nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal” ao divulgarem, nas suas respectivas páginas de transparência na internet, as informações relativas aos mecanismos de participação popular previstos no art. 9º, II, da Lei 12.527/2011;

9.3. recomendar, com fulcro no art. 43, II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que, considerando a competência estabelecida no art. 40, X, do Decreto 8.818/2016:

oriente as entidades sob sua supervisão a:

9.3.1.1. esclarecerem, em suas páginas de transparência na internet, com o devido destaque e em linguagem de fácil compreensão, quais informações sobre a gestão das empresas estatais devem ser publicadas nos portais, segundo o respectivo enquadramento jurídico e societário, considerando os requisitos de transparência estabelecidos na Resolução – CGPAR 5/2015, nas leis 12.527/2011 e 13.303/2016 e em demais normas aplicáveis;

9.3.1.2. fundamentarem, quando se tratar de empresas estatais que explorem atividade econômica com fulcro no art. 173 da Constituição Federal, com base em argumentos específicos, a não divulgação de informações consideradas sigilosas;

9.3.2. elabore guia de publicação de informações exigíveis especificamente das empresas estatais (ou outro instrumento com finalidade semelhante), de forma a facilitar a localização dessas

informações nos portais das empresas na internet, à semelhança das orientações contidas no “Guia para publicação proativa de informações nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal”.

9.4. recomendar ao Conselho Nacional de Justiça e à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fulcro no art. 43, II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que promovam a padronização de aspectos semânticos e de acesso às informações públicas contidas nos portais dos órgãos federais sob sua supervisão, a exemplo das orientações contidas nos documentos “Manual do Portal da Transparência do Ministério Público” e “Guia para publicação proativa de informações nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal”, desenvolvidos, respectivamente, pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, com vistas a facilitar o entendimento e a localização das informações de interesse da sociedade nos portais públicos;

9.5. autorizar a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação a:

9.5.1. disponibilizar, no portal do TCU, na forma de dados abertos, as informações que subsidiaram as avaliações realizadas nesta auditoria;

9.5.2. disponibilizar, no portal do TCU, por meio de produtos de comunicação, relatórios e gráficos, as informações contidas no relatório de fiscalização e em seus apêndices I a III;

9.5.3. remeter às organizações fiscalizadas relatório contendo o resultado final da avaliação individualizada dos seus portais quanto à transparência, acompanhado de sua colocação no ranking do índice de transparência e do valor das notas máxima e mínima alcançado pelas organizações, informando-lhes que, caso desejem, terão prazo de 15 (quinze) dias para se manifestarem sobre a metodologia e o índice específico atingido e que, após a análise dessas considerações por este Tribunal, a tabela constante do apêndice V do relatório de fiscalização será divulgada;

9.5.4. entregar a órgãos e a quaisquer interessados que solicitem, cópia dos dados que subsidiaram as avaliações realizadas nesta auditoria, observando que a tabela constante do apêndice V somente deverá ser disponibilizada após as providências previstas no item 9.5.3;

9.5.5. promover a divulgação das informações presentes nesta deliberação, bem como do relatório da unidade técnica e de seus apêndices I a III, a fim de fomentar a transparência pública na Administração Pública Federal;

9.6. encaminhar cópia desta deliberação:

9.6.1. às organizações fiscalizadas;

9.6.2. à Secretaria de Coordenação e Controle das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

9.6.3. à Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União;

9.6.4. ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União;

9.6.5. ao Conselho Nacional de Justiça;

9.6.6. ao Conselho Nacional do Ministério Público;

9.6.7. à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.6.8. à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal.

HISTÓRICO

2. O presente processo trata de fiscalização que teve por objetivo avaliar o grau de aderência dos portais na internet de 135 organizações públicas federais à legislação de transparência, notadamente à Lei de Acesso à Informação - LAI, bem como às boas práticas definidas em guias de implementação e de avaliação de portais de transparência.

2.1. 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.

2.2. 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.

2.3. 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.

2.4. 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?

2.5. 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.

2.6. 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.

2.7. Irresignado com o resultado da auditoria, o Banco do Brasil interpôs o presente pedido de reexame a fim de ver a decisão recorrida anulada ou reformulada seja para conceder nova oportunidade de manifestação do recorrente no âmbito de uma nova auditoria, seja para alterar a metodologia de cálculo do índice de transparência.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2.8. O exame preliminar de admissibilidade contido na peça 1277, em que se propôs o conhecimento do pedido de reexame interposto por Banco do Brasil S.A., contra o Acórdão 1832/2018 – TCU – Plenário (peça 764), suspendendo-se os efeitos do item 9.1, conforme despacho da relatora, Exma. Ministra Ana Arraes (peça 1280), deve ser reformulado. Explica-se.

2.9. Leitura atenta da peça recursal (peça 1119) permite verificar que o recorrente solicita avaliar a possibilidade de anular ou reformular a decisão recorrida a fim de que ou seja concedida nova oportunidade de manifestação do recorrente no âmbito de uma nova auditoria ou seja alterada a metodologia de cálculo do índice de transparência.

2.10. Nesse sentido, argumenta, essencialmente, a inadequação da metodologia de cálculo do índice para demonstrar o grau de transparência dos portais avaliados com base na sua imprecisão e ineficiência (peça 1119, p. 8-11), no fato de não dar tratamento adequado às empresas de sociedade de economia mista, como no seu caso, bem como de terem sido aplicados atributos indevidos a questões cujas respostas seriam “Não se aplica” ou “Não foi possível avaliar” (peça 1119, p. 13-17). Acrescentam a falta de oportunidade de manifestação das unidades jurisdicionadas envolvidas ferindo a ampla defesa e o contraditório já que a posição no ranking pode afetar a imagem do ente, causando-lhe prejuízo (peça 1119, p. 9-10, 12). Destaca, ainda, que a sua posição no ranking da auditoria em questão contrasta com o resultado obtido no Acórdão 588/2018 – TCU – Plenário, Rel. Ministro Bruno Dantas (Índice Integrado de Governança e Gestão) (peça 1119, p. 7-8).

2.11. Esse voo panorâmico na essência do conteúdo apresentado no pedido de reexame ora analisado permite concluir que o recorrente não rebateu especificamente as determinações contidas no item 9.1 da decisão recorrida, mas apenas solicitou, de forma genérica (peça 1119, p. 17-18), a anulação de toda a decisão, determinações e recomendações, por discordar da metodologia de cálculo do índice para demonstrar o grau de transparência dos portais avaliados elaborada pela equipe de auditoria. Atente-se que, no seu recurso, deteve-se em rebater a referida metodologia demonstrando preocupação com sua imagem diante da posição no ranking e dos elementos que considera importantes que sejam reformulados e/ou considerados quando da avaliação dos quesitos, bem como da atribuição da pontuação (peça 1119, p. 16-18 e peça 1120). Dessa forma, inexistente nesse caso o interesse recursal. Atente-se, ainda, que não houve divulgação pelo acórdão recorrido do ranking ora questionado.

2.12. O voto da decisão recorrida esclareceu previamente a questão determinando que não houvesse divulgação imediata do ranking criado com base no índice para demonstrar o grau de transparência dos portais avaliados, tendo em vista as seguintes constatações (peça 765, p. 4-5, grifos acrescidos):

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. Faça 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.

2.13. Anui-se ao entendimento da decisão recorrida no sentido de que há necessidade de, 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. Nesse sentido, não há sucumbência quanto ao ranking provisório, já que não foi tornado público, não havendo risco à imagem do recorrente, como alegado.

2.14. Note-se, a título de exemplo, à peça 1349, a manifestação encaminhada pela Caixa Econômica Federal que também apresenta os pontos que considera necessários serem revistos na metodologia. O ofício encaminhado não foi tratado como peça recursal, mas sim como resposta ao questionamento realizado pela Sefti a fim de aperfeiçoar a metodologia.

2.15. Assim, apesar de haver sucumbência no que tange às determinações contidas no item 9.1, como bem colocou o exame preliminar de conhecimento à peça 1277, leitura atenta da peça recursal permite verificar que o recorrente não as questiona em específico. E naquilo que se vê inconformado não há sucumbência, na medida em que não houve divulgação do ranking, estando ainda o índice para demonstrar o grau de transparência dos portais avaliados em fase interna de elaboração; devendo



passar em seguida pela fase de contraditório e ampla defesa, quando, então, os argumentos ora apresentados serão criteriosamente analisados pela equipe responsável juntamente com as manifestações apresentadas pelas demais organizações interessadas.

CONCLUSÃO

3. Leitura atenta da peça recursal permitiu verificar que o recorrente apresenta argumentos contra metodologia incipiente, ainda na fase de oitiva dos interessados, inexistindo, portanto, sucumbência recursal.

3.1. Diante da ausência de interesse recursal, tendo em vista os argumentos apresentados, propõe-se o **não conhecimento do recurso**.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

4. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do pedido de reexame interposto por Banco do Brasil S.A. contra o Acórdão 1832/2018 – TCU – Plenário, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 285 e 286 do Regimento Interno/TCU:

- a) não conhecer do recurso; e
- b) dar ciência da deliberação ao recorrente bem como aos demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, em 17/04/2019.

(assinado eletronicamente)

Érika de Araújo Almeida

Auditora Federal de Controle Externo

Matrícula 6487-4