



Especialização em Controladoria Pública

Accountability, transparência e controle social

Manuel Salgueiro Rodrigues junior



Especialização
em Auditoria e
Controle Interno



Especialização
em Contabilidade
Pública



Especialização
em Controladoria
Pública



Especialização
em Gestão Pública



Especialização
em Gestão
Pública Municipal



Especialização em
Alfabetização e
Multiletramento



Especialização em
Tecnologias Digitais
na Educação Básica



Especialização
em EaD



Especialização
em Gestão
Pedagógica



Especialização
em Língua
Inglêsa



Especialização
em Educação Física
na Educação Básica



Especialização
em
Audiodescrição



Especialização
em Legendagem



Especialização
em Artes



Especialização em
Controladoria Pública

Accountability, transparência e controle social

Manuel Salgueiro Rodrigues Junior

Fortaleza



2024



Especialização
em Auditoria e
Controle Interno



Especialização
em Contabilidade
Pública



Especialização
em Controladoria
Pública



Especialização
em Gestão Pública



Especialização
em Gestão
Pública Municipal



Especialização em
Alfabetização e
Multiletramento



Especialização em
Tecnologias Digitais
na Educação Básica



Especialização
em EaD



Especialização
em Gestão
Pedagógica



Especialização
em Língua
Inglêsa



Especialização
em Educação Física
na Educação Básica



Especialização
em
Audiodescrição



Especialização
em Legendagem



Especialização
em Artes

Accountability, transparência e controle social
©2024 Copyright by Autores/Orgnizadores

O conteúdo deste livro, bem como os dados usados e sua fidedignidade, são de responsabilidade exclusiva do autor. O download e o compartilhamento da obra são autorizados desde que sejam atribuídos créditos ao autor. Além disso, é vedada a alteração de qualquer forma e/ou utilizá-la para fins comerciais.

Presidenta da República Luiz Inácio Lula da Silva	Conselho Editorial Ana Carolina Costa Pereira
Ministro da Educação Camilo Sobreira de Santana	Ana Cristina de Moraes
Presidente da CAPES Denise Pires de Carvalho	André Lima Sousa
Diretor de Educação a Distância da CAPES Suzana dos Santos Gomes	Antonio Rodrigues Ferreira Junior
Governador do Estado do Ceará Elmano de Freitas da Costa	Daniele Alves Ferreira
Reitor da Universidade Estadual do Ceará Hidelbrando dos Santos Soares	Erasmio Miessa Ruiz
Vice-Reitor Dárcio Italo Alves Teixeira	Fagner Cavalcante Patrocínio dos Santos
Pró-Reitora de Pós-Graduação Ana Paula Ribeiro Rodrigues	Germana Costa Paixão
Coordenador da SATE e UAB/UECE Francisco Fábio Castelo Branco	Heraldo Simões Ferreira
Coordenadora Adjunta UAB/UECE Eloisa Maia Vidal	Jamili Silva Fialho
Direção do CESA José Joaquim Neto Cisne	Lia Pinheiro Barbosa
Editora da EdUECE Cleudene de Oliveira Aragão	Maria do Socorro Pinheiro
Coordenação Editorial Eloisa Maia Vidal	Paula Bittencourt Vago
Assistente Editorial Nayana Pessoa	Paula Fabricia Brandão Aguiar Mesquita
Projeto Gráfico e Capa Roberto Santos	Sandra Maria Gadelha de Carvalho
Revisão Textual Eleonora Lucas	Sarah Maria Forte Diogo
Diagramador Francisco Saraiva	Vicente Thiago Freire Brazil
	Conselho Consultivo Antônio Torres Montenegro (UFPE)
	Eliane P. Zamith Brito (FGV)
	Homero Santiago (USP)
	Ieda Maria Alves (USP)
	Manuel Domingos Neto (UFF)
	Maria do Socorro Silva Aragão (UFC)
	Maria Lírida Callou de Araújo e Mendonça (UNIFOR)
	Pierre Salama (Universidade de Paris VIII)
	Romeu Gomes (FIOCRUZ)
	Túlio Batista Franco (UFF)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Rodrigues Junior, Manuel Salgueiro
Accountability, transparência e controle social
livro eletrônico] / Manuel Salgueiro Rodrigues
Junior. -- Fortaleza, CE : Editora da UECE, 2024.
PDF

Bibliografia.
ISBN 978-85-7826-941-8

1. Administração pública 2. Controladoria
3. Controle social 4. Gestão pública
5. Responsabilidade social I. Título.

24-230437

CDD-657.863

Índices para catálogo sistemático:

1. Controladoria : Contabilidade 657.863

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

Sumário

Apresentação	7
Capítulo 1 - Transparência das ações de governo e participação social ativa	9
1. Transparência e prestação de contas na administração pública	11
2. Conceituação de transparência na administração pública	15
3. Classificações de transparência na administração pública	16
4. Avaliações sobre transparência na administração pública	19
5. Estrutura de transparência na administração pública	23
6. Participação social ativa e controle social	25
Capítulo 2 - Gestão pública e controle social no Brasil	33
1. Controle na administração pública.....	35
2. Aspectos conceituais de Controle Social	37
3. Marcos do controle social no Brasil	40
4. Fundamentação legal do controle social no Brasil	41
5. Efetividade do controle social	48
Capítulo 3 - Mecanismos e instrumentos de controle social.....	53
1. Instrumentos de controle social federais	55
1.1 Portal da Transparência do Governo Federal	56
1.2 Ouvidoria e canal de acesso a informações (Plataforma Fala.BR).....	64
1.3 Audiências e consultas públicas da União	66
2. Instrumentos de controle social estaduais	68
2.1 Ouvidoria e canal de acesso a informações do Ceará Transparente	70
2.2 Conselhos estaduais de políticas públicas	71
2.3 Audiências e consultas públicas do Governo do Estado do Ceará	71

3. Instrumentos de controle social municipais.....	72
3.1 Transparência Fortaleza	72
3.2 Ouvidoria e canal de acesso a informações do Transparência Fortaleza	73
3.3 Conselhos municipais de políticas públicas.....	73
3.4 Audiências e consultas públicas do governo do município de Fortaleza	74
Anexo	79
Sobre o autor	83

Apresentação

Prezado estudante,

Seja muito bem-vindo à disciplina “*Accountability*, transparência e controle social”. O objetivo é trazer os principais conceitos sobre o tema e explorar os principais instrumentos da transparência no setor público. Com isso, espera-se propiciar a capacitação necessária para o estudante atuar na obtenção de dados disponibilizados pela administração pública, exercendo assim o controle social, bem como ter desenvoltura na disponibilização de informações, propiciando transparência e *accountability* na gestão pública que esteja envolvido.

No capítulo 1, apresentam-se os aspectos conceituais e as classificações da transparência na administração pública, relatando as diferentes avaliações sobre o tema desenvolvidas pelas entidades interessadas. Também foi descrita a estrutura de transparência usada na administração pública federal e no estado do Ceará, assim como foi enfatizada a importância da participação popular ativa para o controle social e, conseqüentemente, para a democracia.

O capítulo 2 apresenta os aspectos conceituais sobre controle na administração pública. Além disso, descreve os marcos do controle social no Brasil e os dispositivos legais que fundamentam a sua adoção. Também enfatizou a importância da participação popular e de capacitar a sociedade para que o controle social seja efetivo.

Por fim, no capítulo 3, são apresentados os mecanismos e os instrumentos de controle social nas esferas federal, estadual e municipal.

Espera-se que estes conhecimentos sobre *accountability*, transparência e controle social possibilitem a capacitação necessária para que os estudantes aprimorem as ferramentas existentes sobre o tema. Além disso, espera-se que as reflexões provenientes deste estudo contribuam para a melhor gestão pública e promovam o bem-estar social.

O autor

Capítulo

1

Transparência das ações de governo e participação social ativa

Objetivos:

- Apresentar os aspectos conceituais e as classificações da transparência na administração pública;
- Relatar as avaliações sobre transparência na administração pública;
- Descrever a estrutura de transparência no governo;
- Abordar a influência da participação social ativa na gestão democrática e no controle social.

Introdução

A transparência na administração pública está presente na Constituição Federal de 1988, porém consolidou-se na administração pública do Brasil a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal e ganhou mais força a partir da Lei de Acesso à Informação e dos normativos posteriores. Os portais da transparência, antes embrionários, hoje são instrumentos efetivos nesse processo, englobando elementos disponibilizados pelas entidades (transparência ativa) e apresentando mecanismos para que a população solicite informações (transparência passiva).

A estruturação legal permitiu que diversos elementos fossem incluídos como requisitos para a transparência da gestão pública, dentre os quais podem ser citadas informações acerca de receitas, despesas, licitações, contratos, convênios, obras, remuneração dos servidores, entre outras.

Para atender à crescente demanda da sociedade, as entidades públicas precisaram criar estruturas próprias, fazendo com que a gestão da transparência se tornasse um importante elemento para o controle social.

¹ Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

1. Transparência e prestação de contas na administração pública

A Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88), em seu artigo 70, **parágrafo único**¹ estabelece que qualquer pessoa física ou jurídica responsável por recursos públicos tem a obrigatoriedade de prestação de contas.

Sendo assim, qualquer cidadão ou empresa que tenha se beneficiado de recursos públicos pode responder pela sua má utilização ou mesmo por não informar como foram aplicados, podendo haver punição nesses casos.

Alinhados a esse preceito, outros dispositivos constitucionais também devem ser citados para que se compreenda o arcabouço conceitual da transparência. O princípio da publicidade, expresso no [artigo 37²](#) da CF/88, é um dos elementos iniciais nesse processo. Porém, é importante destacar que publicidade não pode ser considerada suficiente na busca pela transparência. Tornar públicos os atos e os fatos governamentais é apenas uma etapa nesse processo.

O artigo 5º, [inciso XXXIII³](#), que trata da disponibilização de dados de interesse particular ou geral para a sociedade, foi reforçado pela Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), que dispõe sobre os procedimentos a serem observados por União, Estados, Distrito Federal e Municípios para atender esse dispositivo constitucional.

Além disso, outros dispositivos legais podem ser citados, como listado a seguir.

- Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal): estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Um dos principais marcos das finanças públicas brasileiras, essa lei exigiu transparência na gestão dos recursos públicos, incluindo a divulgação periódica de relatórios de execução orçamentária e fiscal.
- Lei nº 131/2009 (Lei Capiberibe): acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101/2000, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa lei detalha a forma de cumprimento das exigências previstas na já mencionada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
- Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação): regula o acesso à informação pública e aos documentos públicos, no âmbito do artigo 5º, inciso XXXIII da CF/88, garantindo transparência e publicidade dos atos governamentais. Essa lei, como já destacado, dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios para atender esse dispositivo constitucional.
- Lei nº 156/2016: Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal e altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a

² A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...

³ Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado

Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.

- Lei nº 13.303/2016 (Lei de Responsabilidade das Estatais): dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa lei estabelece regras de governança, transparência e fiscalização para as empresas estatais, garantindo a divulgação de informações sobre suas atividades, seus contratos e sua gestão financeira.

Outros dispositivos podem ser citados, tais como a Lei nº 10.028/2000, que trata dos crimes contra as finanças públicas, e a Lei nº 8.137/1990, que trata de crimes contra a ordem tributária, econômica, entre outras providências.

No estado do Ceará, a Lei Estadual nº. 15.175/2012, define regras específicas para a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no âmbito da administração pública do estado e dá outras providências. Tal lei foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº. 31.199/2013, que dispõe sobre a organização e funcionamento dos Comitês Setoriais de Acesso à Informação e dos Serviços de Informações ao Cidadão do Poder Executivo do Estado do Ceará e dá outras providências, e pelo Decreto Estadual nº 31.239/2013, que dispõe sobre a organização e funcionamento do Comitê Gestor de Acesso à Informação do Poder Executivo do Estado do Ceará e dá outras providências. Também pode ser citado o Decreto Estadual nº. 31.487/2014, que dispõe sobre a divulgação de remuneração de servidores ativos do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Sendo assim, conclui-se que existe arcabouço legal suficiente para o desenvolvimento da transparência e da prestação de contas no Brasil.

Vale frisar que a junção desses dois conceitos (transparência e prestação de contas) surgiu a partir da necessidade de traduzir “*accountability*”, termo inglês que se popularizou no Brasil, principalmente no âmbito governamental, indicando a capacidade e, principalmente, o dever das autoridades de prestarem contas à sociedade dos recursos financeiros arrecadados pelas diferentes esferas de governo.

A respeito dos aspectos conceituais de *accountability*, chamam atenção os estudos realizados por Valdés (1988) e Campos (1990), que podem ser considerados como as duas das primeiras tentativas de contextualizar o uso dessa expressão no Brasil. Valdés (1988) optou por permutar o vocábulo *accountability* por “dever de prestar contas” e “responsabilização”. Campos (1990) tratou especificamente do problema da tradução do termo e destacou, como um dos principais aspectos para o termo não ter tradução na língua portuguesa, a diferença entre a conscientização do cidadão brasileiro e a do norte-americano.

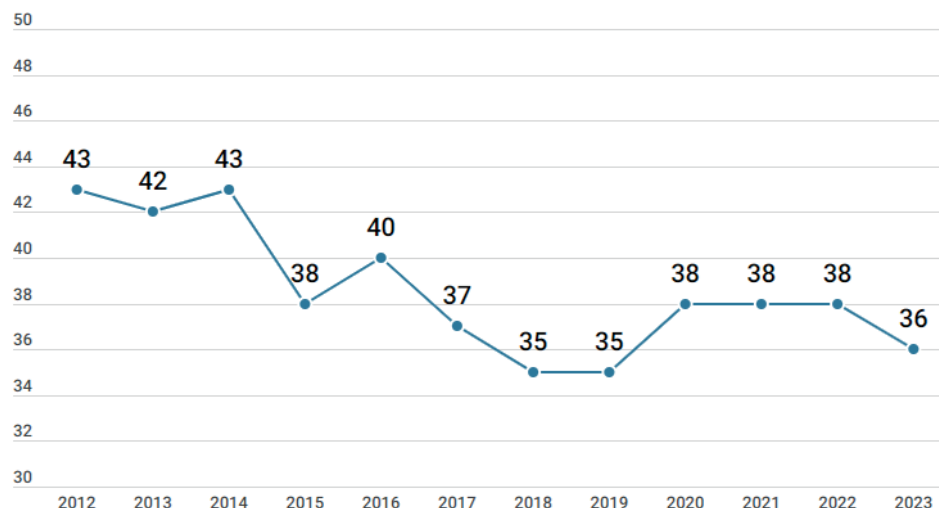
⁴ Consulte o ranking completo em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>

⁵ Fonte: Transparência Internacional (2024).



Apesar de as considerações da autora serem influenciadas pelo contexto histórico, no qual o Brasil se recuperava de um ambiente institucional que não privilegiava a participação popular ativa e mesmo considerando o arcabouço legal já mencionado, ainda pode observar espaço para evolução nesse sentido, tendo em vista que o Brasil está em posições modestas em classificações de transparência dos países. Por exemplo, no **ranking⁴ da Transparência Internacional (2024)**, sobre o índice de percepção de corrupção, o Brasil tem uma classificação que se aproxima mais de um país altamente corrupto, atingindo uma pontuação de 36, abaixo da **média global⁵**. O gráfico 1, a seguir, mostra a evolução das notas obtidas pelo Brasil nesse índice.

Gráfico 1 – Evolução da nota do Brasil no índice de percepção de corrupção



Fonte: Transparência Internacional (2024)

Como a média global desse índice variou ao longo dos anos entre 43 e 45, nota-se que as pontuações obtidas pelo Brasil, que estavam na média global, diminuíram e hoje se encontram abaixo da média, caracterizando a necessidade de evolução já destacada.

Para refletir

1. Qual sua opinião sobre a estrutura legal existente sobre transparência na administração pública? Complemente sua resposta indicando se existem aperfeiçoamentos necessários e quais seriam eles.
2. De que forma você entende que o termo *accountability* pode ser conceituado? Complemente sua resposta comentando se o conceito de *accountability* já está consolidado no Brasil.

2. Conceituação de transparência na administração pública

A transparência é um termo cuja ligação com as políticas públicas é relativamente recente e seu entendimento ainda não é pacífico, ainda sendo objeto de discussões acadêmicas (Zuccolotto; Teixeira, 2019).

O Tribunal de Contas da União (TCU), ao tratar de transparência apresenta as definições de Slomski (2008), que considera a transparência como a divulgação oportuna de informações relacionadas à situação financeira e ao desempenho organizacional da entidade, e de Matias-Pereira (2010), que aborda o requisito de relevância nas informações divulgadas, envolvendo resultados, oportunidades e riscos, e ressalta a necessidade de observar limites para essas divulgações.

A Controladoria-Geral da União (CGU) relaciona transparência com informações que permitem o controle das ações governamentais, colaborando para verificar se os recursos públicos estão sendo usados adequadamente, enfatizando se tratar de um instrumento indutor da responsabilidade dos gestores, considerando-o o “melhor antídoto contra a corrupção”.

Portanto, a transparência na administração pública refere-se à divulgação acessível das informações relacionadas às atividades governamentais, permitindo que a sociedade possa acompanhar como o governo utiliza os recursos para implementar políticas públicas.

Nesse sentido, os gestores públicos têm obrigação legal de divulgar informações sobre seus gastos e seu desempenho. Ressalte-se que a transparência não se limita apenas à divulgação de informações, mas também abrange a acessibilidade e a compreensibilidade desses dados. Isso implica fornecer informações de forma clara, organizada e em linguagem acessível, permitindo a análise das atividades governamentais.

A transparência também tem papel importante para promover o *accountability* e a qualidade da gestão pública e da democracia e, consequentemente, fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas.

Sendo assim, *accountability* é um conceito diferente de transparência. O TCU, ao tratar do tema, menciona o conceito de Matias-Pereira (2010), destacando que *accountability* abrange mecanismos que conduzem à prestação de contas dos gestores públicos sobre suas ações e os resultados provenientes, favorecendo a maior transparência. O TCU enfatiza ainda que as práticas de *accountability* abrangem o dever de prestar contas e o desejo de fazer isso de forma voluntária.

Nessa perspectiva *accountability* se concentra na responsabilização dos agentes públicos por suas ações, enquanto a transparência se concen-

tra na divulgação de informações para permitir o controle da sociedade. Isso indica que transparência e *accountability* são fundamentais para promover a integridade, a eficácia e a legitimidade da administração pública.

Para refletir

Qual sua opinião sobre a acessibilidade e a compreensibilidade da transparência na administração pública? Complemente sua resposta indicando se existe oportunidade de aperfeiçoamento.

3. Classificações de transparência na administração pública

A classificação de transparência na administração pública pode variar de acordo com vários critérios, dependendo do contexto de disponibilização das informações, dos interessados, da informação divulgada, entre outros aspectos.

Uma das principais classificações divide a transparência entre “ativa” e “passiva”. Segundo CGU (2024), transparência ativa se refere à divulgação, sem solicitação prévia, de informações disponibilizadas pela gestão pública. A transparência passiva ocorre mediante a solicitação, por alguma parte interessada, de informações sobre a gestão pública. Sendo assim, observa-se que a transparência ativa se diferencia da passiva, pois nesta última existe o pedido da sociedade por uma informação. Silva e Bruni (2019) disponibilizam um quadro com o resumo das principais características que diferenciam esses tipos de transparência.

Quadro 1

Principais diferenças entre transparência ativa e passiva		
Característica	Transparência ativa	Transparência passiva
Abrangência legal	Lei Complementar n° 131 (2009) e Lei n° 12.527 (2011).	Lei n. 12.527 (2011).
Iniciativa da informação	Gestor público	Qualquer interessado
Forma de acesso	Internet	Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), que pode estar disponível pela internet ou de modo presencial
Conteúdo da Informação	A critério do gestor público, desde que divulgado o conteúdo mínimo previsto em lei e resguardado o sigilo de informações, quando cabível.	Qualquer uma solicitada pelo interessado, resguardado o sigilo de informações, quando cabível.

Principais diferenças entre transparência ativa e passiva		
Característica	Transparência ativa	Transparência passiva
Tempo de divulgação	Tempo real	Imediatamente, quando disponível, ou no máximo em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias

Fonte: Silva e Bruni (2019)

Depreende-se que a transparência ativa é proveniente do interesse do gestor público em disponibilizar informações de acordo com o que a legislação exige, e ele considera adequado e suficiente para atender às demandas da sociedade. A transparência passiva complementa essa visão, trazendo para o gestor a necessidade do cidadão sobre informação que não foi oferecida inicialmente na perspectiva da transparência ativa ou que não está claramente disponibilizada. Sendo assim, as práticas de transparência passiva complementam a transparência ativa.

A transparência ativa, mais consolidada, é objeto de muitos artigos. Já a transparência passiva ainda possui importantes lacunas científicas, sendo necessário desenvolver uma agenda de pesquisas nesse sentido (Raupp, 2022). Silva e Bruni (2009), em pesquisa realizada junto a 1.133 municípios brasileiros selecionados aleatoriamente, identificaram um baixo índice de transparência passiva. Na mesma esteira, Raupp (2022) pesquisou 326 municípios brasileiros com população acima de cem mil habitantes e identificou uma realidade em que as prefeituras descumprem a legislação e não contribuem para a transparência passiva, situação similar à já encontrada pelo mesmo autor em pesquisa análoga, realizada em 2016, demonstrando pouca evolução nesse período. Por outro lado, Lima, Abdalla e Oliveira (2020) avaliaram 63 universidades públicas federais do Brasil e constataram um comprometimento maior com a transparência passiva (71%) do que com a transparência ativa (56%), enfatizando a existência de descumprimento de orientações.

Mesmo com lacunas e demonstrando um estágio embrionário na sua aplicação, a transparência passiva vem sendo objeto de avaliações. Tal situação busca incentivar a sua adoção e combater essa situação de incipiência. A CGU contempla a transparência passiva na avaliação denominada Escala Brasil Transparente (EBT), contemplando indicadores apresentados na figura 1.

Figura 1 – Critérios de transparência passiva na Escala Brasil Transparente (EBT)



Fonte: CGU (2024)

Além dessa, existem outras formas de classificação da transparência governamental. Heald (2006) trata de direções da transparência, dividindo-a em vertical e horizontal. Na vertical, destacou a transparência *upwards* (as-cendente ou para cima) e *downwards* (descendente ou para baixo), quando, respectivamente, o superior hierárquico pode observar a conduta do subordinado e vice-versa, ou seja, quando o subordinado pode observar a conduta do superior hierárquico. Na horizontal, destacou a transparência *outwards* (para fora) e *inwards* (para dentro), quando, respectivamente, a organização consegue observar o que acontece em outros entes ou na sociedade em geral para se posicionar a respeito e quando a sociedade consegue observar o que ocorre na organização, fomentando o controle social.

Heald (2006) cita ainda outras variedades, tais como transparência de eventos *versus* de processos; transparência em retrospecto e em tempo real; transparência nominal e efetiva. A transparência nominal e efetiva está relacionada a “ilusão” de transparência, que ocorre quando há indicação de uma boa transparência, associada a mensurações através de índices, porém os usuários não são capazes de consumir as informações. Ou seja, apesar de haver informações disponíveis, de acordo com as exigências legais e com critérios consolidados por organismos avaliadores, a sociedade não foi devidamente capacitada para absorver tais informações, tornando essa transparência sem efetividade ou nominal, como o autor classificou. Tal situação caracteriza a necessidade de a administração pública atuar de forma a possibilitar que a sociedade esteja capacitada para desenvolver o controle social, não só disponibilizando informações nos portais de transparência, mas também, desenvolvendo ações educativas.

Para refletir

É possível estabelecer uma relação entre transparência ativa e passiva? Complemente sua resposta indicando como a transparência passiva pode melhorar a transparência ativa.

4. Avaliações sobre transparência na administração pública

Existem vários aspectos que podem ser observados para que a transparência seja considerada suficiente. Nesse sentido, vários organismos fazem avaliações sobre requisitos de transparência na administração pública. Nas seções anteriores, já foram citados alguns exemplos, que são retomados agora.

- Índice de Percepção de Corrupção: calculado anualmente por Transparência Internacional, avalia a percepção de corrupção nos países com base em pesquisas de opinião e avaliações de especialistas consultados. Apesar de não estar diretamente relacionado com transparência, é um indicador amplamente utilizado e reconhecido para monitorar a integridade da administração pública, que favorece a maior transparência.

- Escala Brasil Transparente: calculado anualmente pela CGU, avalia a transparência ativa e passiva dos estados e municípios do Brasil. Os critérios de transparência passiva já foram apresentados na Figura 1. Com relação à transparência ativa, os critérios englobam informações sobre a estrutura organizacional e as unidades do ente, receitas e despesas, licitações e contratos, acompanhamento de obras públicas, servidores públicos, entre outros aspectos. Por ser um índice que abrange transparência ativa e passiva, optou-se por detalhar os seus critérios no Anexo A.

- Índice Nacional de Transparência Pública: calculado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), Tribunais de Contas da União (TCU) e Tribunal do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), avalia a transparência ativa dos portais eletrônicos das três esferas de governo (União, Estados e Municípios), englobando Poderes Executivos, Legislativos e Judiciários, Ministérios Públicos, Tribunais de Contas, e Defensorias Públicas.

Na análise, são considerados critérios de acordo com o seu nível de exigência, sendo “essenciais” aqueles cujo descumprimento pode ocasionar o bloqueio das transferências voluntárias e operações de crédito; os “obrigatórios” são aqueles cujo cumprimento pelas unidades controladas é imposto pela legislação e; os “recomendados” são aqueles cuja observância, embora não decorra de regra expressa na legislação, constitui boa prática de transparência. Importante destacar que, a análise é feita por matrizes que englobam dimensões, critérios e itens de avaliação. Existe uma matriz que é comum para todos os órgãos e há matrizes específicas para cada esfera de governo analisada.

⁶ Para conhecer mais o Programa Nacional de Transparência Pública acesse: <https://atrimon.org.br/transparenciapublica/> Leia a Resolução nº 1, de 2 de junho de 2023, que aprova as Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática “Transparência dos Tribunais de Contas e dos jurisdicionados”, disponível em <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Resolucao-no-01-de-02-de-junho-de-2023-Diretrizes-de-Transparencia-dos-TCs-e-dos-jurisdicionados-Assinado.pdf>

⁷ Veja em <https://radardatransparencia.atrimon.org.br/radar-da-transparencia-publica.html> Pesquise mais sobre os resultados em https://radardatransparencia.atrimon.org.br/pdf/relatorio_nacional_versao_final_30_jun23.pdf.

⁸ Para conhecer mais sobre o IRM conheça o guia do processo em https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/07/IRM-Guidance_Process-Pathway.pdf Para ler mais sobre o ODP acesse: <https://www.opengovpartnership.org/>

As dimensões analisadas englobam informações institucionais, receita, despesa, convênios e transferências, licitações, contratos, entre outros aspectos. Para cada um desses critérios examinados, são verificados os itens de avaliação, que englobam a disponibilidade, atualidade, histórico, gravação de relatório e ferramenta de pesquisa dos dados disponibilizados nos portais de cada ente examinado. De acordo com o nível de transparência atingido, os portais são classificados nas seguintes faixas de transparência: Diamante, Ouro, Prata, Elevado, Intermediário, Básico, Inicial e Inexistente. Para ser classificado como Diamante, por exemplo, o portal precisa atender a 100% dos critérios essenciais e seu nível de transparência ser no mínimo de 95%. A iniciativa é conhecida como **Programa Nacional de Transparência Pública**⁶ e a consulta dos resultados pode ser feita no **Radar de Transparência Pública**⁷.

- **Open Government Partnership (OGP) ou Parceria para Governo Aberto:** iniciativa internacional para promover a transparência das entidades governamentais em relação às práticas de governo aberto. O Brasil é um dos países fundadores dessa iniciativa e a CGU é a responsável pela coordenação no Brasil. A perspectiva é que, tais entidades assumam compromissos de transparência em relação aos dados públicos, que são convertidos em planos de ação, com duração de até quatro anos. O desenvolvimento dos planos é acompanhado internamente pelos governos, e o seu progresso é publicado periodicamente. Os planos também são acompanhados externamente pelo *Independent Report Mechanism* (IRM) ou Mecanismo Independente de Avaliação, que também emite relatório sobre o desenvolvimento dos planos com recomendações e identificação de boas práticas, auxiliando as entidades governamentais comprometidas com a OGP no processo. O IRM⁸ participa da etapa de criação do plano de ação, compartilhando as boas práticas e recomendações, da etapa de revisão do plano de ação com recomendações específicas para a entidade, identificando como obter resultados mais eficazes, e da etapa de elaboração de relatório de resultados, quando é feita a análise dos primeiros resultados do plano de ação. (CGU, 2024b).
- **Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP):** avaliação desenvolvida pela Transparência Internacional no Brasil, tem a finalidade de ranquear os estados e municípios do país de acordo com o nível de transparência. São avaliados os poderes executivos e legislativos de cada ente subnacional. Em 2022, foram divulgadas as avaliações dos governos estaduais e distrital e de cerca de 200 prefeituras brasileiras. A avaliação das assembleias legislativas do país foi divulgada em maio de 2023. A metodologia⁹ de avaliação se concentra na transparência ativa e engloba aspectos referentes à estruturação do portal eletrônico, divulgação de dados sobre a

remuneração dos servidores, informação sobre receitas e despesas públicas, incentivos fiscais, licitações, contratos, obras, entre outros aspectos. Chama atenção a exigência de dados específicos das secretarias municipais de saúde. O resultado da avaliação gerou o ranqueamento dos entes governamentais em faixas de transparência (ótimo, bom, regular e ruim). No caso dos estados, por exemplo, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rondônia e Goiás foram os de melhor classificação, ficando na faixa de ótima transparência

Figura 2 – Avaliação dos poderes executivos nos governos estaduais e distrital segundo transparência internacional



Fonte: Transparência Internacional (2024b)

Outras iniciativas podem ser citadas como o Índice de Transparência dos Portais Legislativos (projeto da Secretaria da Transparência do Senado Federal, que incentiva a cultura de transparência no Brasil e avalia a evolução dos Legislativos Brasileiros no cumprimento da LAI e da LRF); histórico, mantido pelo Observatório de Finanças e Orçamento Público (OBFIO) da Universidade Estadual do Ceará (Uece), da análise da transparência dos municípios cearenses realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), que também contempla aspectos da LAI e da LRF.

Além das iniciativas elencadas, vários estudos científicos desenvolveram análises avaliando o nível de transparência das esferas governamentais e sugeriram a criação de indicadores nesse sentido. Uma das primeiras propostas

⁹ Para conhecer a avaliação completa, acesse as notas metodológicas disponíveis em <https://transparenciainternacional.org.br/itgp/>. A nota metodológica com os critérios usados para avaliação dos municípios, por exemplo, pode ser encontrada em https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/itgp-executivo-municipal-nota-metodologica?_gl=1*1pa3gnv*_ga*NjQ2NzA2OTA0LjE2ODkxODQxMjg.*_ga_E136MXN2HN*MTcwNzY2NjU1MC4zLjAuMTcwNzY2NjU1MC42MC4wLjA.

foi de Platt Neto (2005), que formulou e aplicou modelo de avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal de Florianópolis, identificando oportunidades de melhoria no processo de divulgação das informações.

Posteriormente, autores como Paiva e Zuccolotto (2009), Cruz *et al.* (2012) e Viana *et al.* (2013) abordaram o tema a partir da elaboração de checklists para dimensionar a transparência nos portais das entidades.

Rodrigues Júnior e Pereira (2016) buscaram compilar estudos desse tipo, elaborando checklist para mensurar a transparência, sendo este um dos primeiros estudos a ter os municípios cearenses como objeto de pesquisa. Os autores elegeram onze critérios com base na legislação vigente, tais como acessibilidade, tempestividade, categorização das informações, informações de contratos, convênios e outras formas de aplicação e origem de recursos, entre outros aspectos. Também trabalharam com nove critérios baseados na literatura pertinente sobre o assunto, tais como Programas e ações de despesas e receitas, proposta orçamentária do Poder Executivo, Relatório de auditoria, Relatório de Controle Interno, entre outros aspectos.

Comin *et al.* (2016), já com base na LAI, analisam os parâmetros necessários para a transparência na administração pública com base na abordagem desenvolvida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) e sugerem a lista apresentada no Quadro 2 com a respectiva fundamentação legal.

Quadro 2

Critérios para definir o índice e transparência da administração a LAI	
Quesitos Analisados	Fundamentação na LAI
O site do município apresenta fácil identificação da LAI?	Art. 5º
O portal possui meios de solicitação de informações?	Art. 9º e 10
O portal possui Serviço de Informações ao Cidadão –SIC	Art. 9º, I
Apresenta informações sobre suas competências, estrutura organizacional, endereço, telefone, horário de atendimento?	Art. 8º, § 1º, I
Apresenta registro de repasses ou transferências?	Art. 8º, § 1º, II
Apresenta registro de despesas?	Art. 8º, § 1º, III
Apresenta informações de licitações, editais e resultados e contratos celebrados?	Art. 8º, § 1º, IV
Apresenta dados para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras?	Art. 8º, § 1º, V
Apresenta publicação de “Respostas e Perguntas” mais frequentes?	Art. 8º, § 1º, VI
Possui ferramenta de pesquisa?	Art. 8º, § 3º, I
Permite gravação de relatório em formato eletrônico?	Art. 8º, § 3º, II
Há indicação de data da informação?	Art. 8º, § 3º, VI

Critérios para definir o índice e transparência da administração a LAI	
Quesitos Analisados	Fundamentação na LAI
Há instruções que permitem comunicação com responsável do sítio?	Art. 8º, § 3º, VII
Há instrumento normativo local que regulamente a LAI?	Art. 45

Fonte: Adaptado de Comin *et al* (2016)

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará realiza mensalmente a fiscalização dos portais eletrônicos mantidos pelos municípios cearenses. Nessa verificação, são observadas a divulgação de elementos obrigatórios da LRF e LAI, englobando Plano Plurianual, Lei das Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, Relatório de Gestão Fiscal, Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Prestação de Contas do Governo e seu respectivo Parecer e disponibilidade em tempo real de informações sobre receitas e despesas. O resultado dessa fiscalização pode ser observado mensalmente em **painel denominado Transparência**¹⁰, mantido pelo TCE-CE.

¹⁰ Consulte: <https://etransparencia.tce.ce.gov.br/painel-transparencia>

Dessa forma, acredita-se que os critérios para dimensionar a transparência dos portais eletrônicos já estão consolidados na legislação brasileira e já existem processos maduros para essa mensuração.

Para refletir

Quais as principais vantagens e desvantagens que você destacaria em existir diversificadas avaliações realizadas sobre o nível de transparência na administração pública?

5. Estrutura de transparência na administração pública

No Governo Federal, a partir do Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023, a estrutura de transparência do foi alterada, sendo instituído o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (SITAI), que tem a CGU como seu órgão central, e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal, cujo principal instrumento é o **Portal da Transparência**¹¹ do Poder Executivo Federal, que deve divulgar, segundo o artigo 14 e seus incisos do referido Decreto:

¹¹ Consulte: <https://portal.datransparencia.gov.br/>

- o orçamento anual de despesas e de receitas públicas do Poder Executivo federal;
- a execução das despesas e das receitas públicas, nos termos do disposto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;
- os repasses de recursos federais aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal;
- os convênios e as operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais ou de organizações não governamentais de qualquer natureza;

- as licitações e as contratações realizadas pelo Poder Executivo federal;
- as notas fiscais eletrônicas relativas às compras públicas disponíveis no Ambiente Nacional da Nota Fiscal Eletrônica, nos termos do disposto no art. 6º do Decreto nº 10.209, de 22 de janeiro de 2020;
- as informações sobre os servidores públicos federais e sobre os militares, incluídos nome, detalhamento dos vínculos e remuneração;
- as informações individualizadas relativas aos servidores inativos, aos pensionistas e aos reservistas vinculados ao Poder Executivo federal, incluídos nome, detalhamento dos vínculos e remuneração;
- as viagens a serviço custeadas pela administração pública federal;
- a relação de empresas e de profissionais que sofreram sanções que tenham como efeito a restrição ao direito de participar em licitações ou de celebrar contratos com a Administração;
- a relação das entidades privadas sem fins lucrativos impedidas de celebrar novos convênios, contratos de repasse, termos de fomento, de colaboração ou de parceria com a administração pública federal; e
- a relação dos servidores da administração pública federal punidos com demissão, destituição ou cassação de aposentadoria.

Além desses, a CGU pode incluir no Portal da Transparência outros aspectos de interesse coletivo e geral. Importante frisar que as unidades setoriais do SITAI que não tiverem as informações publicadas no Portal devem publicar as informações em seus sítios eletrônicos oficiais ou prover os dados de outra forma. Tais entidades e informações podem ser identificadas na **Rede Transparência**¹² do Portal, onde também podem ser identificadas informações a respeito de projetos e ações relevantes para o Controle Social em geral.

No Governo do Estado do Ceará, é a Controladoria-Geral do Estado do Ceará (CGE-CE) a responsável pela gestão da transparência. Já foram citados, na seção 1.1, quando foi abordada a transparência e a prestação de contas na administração pública, a Lei Estadual 15.175/2022 e os Decretos Estaduais 31.199/2013 e 31.239/2013, que disciplinam, no âmbito estadual, o tema.

A partir dessa legislação, o Sistema Estadual de Acesso à Informação conta ainda com o Conselho Estadual de Acesso à Informação – CEAI, o Comitê Gestor de Acesso à Informação – CGAI de cada Poder e os Comitês Setoriais de Acesso à Informação – CSAIs de cada Órgão ou Entidade do Poder Executivo, num total de 62 CSAIs.

O principal pilar do acesso à informação no estado do Ceará é o portal “Ceará Transparente”, mantido pela CGE-CE. Ao acessá-lo, em termos de transparência ativa, podem ser realizadas consultas a respeito da remuneração dos servidores do estado, de informações sobre terceirizados, receitas e

¹² Pode consultar <https://portaldatransparencia.gov.br/redetransparencia>

despesas do executivo, licitações, contatos, convênios, entre outros aspectos. No tocante à transparência passiva, podem ser feitas consultas mediante o sistema de ouvidoria, também administrado pela CGE-CE.

Dessa forma, observa-se que, tanto no âmbito federal como no estado do Ceará, o sistema de transparência é robusto e consolidado.

Para refletir

Qual sua opinião sobre a estrutura mantida pelos governos para desenvolver e manter os sistemas de transparência na administração pública? Em sua resposta destaque a relação entre custo e benefício dessa estrutura.

6. Participação social ativa e controle social

A participação da sociedade é fundamental para o desenvolvimento da transparência na administração pública, do controle social e, consequentemente, da democracia. Na medida em que a participação social é mais ativa, maior será a necessidade de transparência, e haverá mais oportunidades de aperfeiçoamento da democracia atendendo às demandas da sociedade, estimulando ainda mais o envolvimento dos cidadãos no monitoramento das políticas públicas e das ações governamentais.

A participação social, ou participação popular, pode ocorrer de várias formas, como participação em audiências públicas, consultas populares, conselhos municipais, grupos de discussão, manifestações e ativismo político. Sendo assim, uma população com voz ativa é capaz de expressar suas opiniões e suas necessidades às autoridades governamentais, contribuindo para a formulação de políticas públicas.

A relevância desse tema pode ser constatada pela inclusão desse aspecto nos *Worldwide Governance Indicators* (WGI), ou Indicadores Mundiais de Governança. Tais indicadores são desenvolvidos pelo *World Bank* (2024), e capturam seis dimensões-chave da governança dos países. O índice é calculado desde 1996. Dentre os parâmetros usados, destaca-se o *Voice and accountability*, que se refere à participação social ativa.

Voice and accountability busca captar as percepções sobre até que ponto os cidadãos de um país são capazes de participar na seleção do seu governo, bem como a liberdade de expressão, a liberdade de associação e meios de comunicação livres (World Bank, 2024).

Dessa forma, quando os cidadãos participam ativamente do processo político, seja por meios formais, como audiências públicas e consultas popu-

lares, seja por meio de iniciativas informais, como protestos e petições, eles podem influenciar diretamente as agendas políticas e contribuir para a identificação e a priorização de questões importantes para a comunidade.

Por fim, é importante reforçar que, quanto mais ativa for a sociedade, maior será o controle social. Esse tipo de controle, assim como o controle interno e externo na administração pública, serão objeto de estudo mais detalhado no próximo capítulo.

Para refletir

1. Quais as principais vantagens para a democracia de existir participação social ativa?
2. Qual a relação existente entre participação social ativa e transparência? Em sua resposta aborde a classificação de transparência passiva e ativa.

Síntese do Capítulo



Este capítulo teve a finalidade de apresentar os aspectos conceituais sobre transparência na administração pública. Ressaltou-se a evolução do processo de transparência no Brasil e a relação desse conceito com o termo *accountability*. Em seguida, foi possível diferenciar a transparência ativa (que engloba as informações disponibilizadas pelas entidades) e a transparência passiva (que se relaciona com a solicitação de informações pela sociedade). Observaram-se ainda os diferentes processos de avaliação sobre o nível de transparência, abordando quais elementos de transparência ativa e passiva são considerados nessas classificações. Destacou-se também a estrutura criada para desenvolver e manter a gestão da transparência no âmbito do Governo Federal e no Governo do Estado do Ceará. Por fim, enfatizou-se que a participação social ativa fomenta o controle social e favorece a gestão democrática.

Leituras, filmes e sites



Leituras

Corruption Perceptions Index, em <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>

Índice de Percepção da Corrupção: Nota sobre Metodologia, em https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/nota-metodologica-ipc-2023?_gl=1*a1bov6*_ga*MTA4MjM5MjE2My4xNzA3OTk1Njly*_ga_E136MXN2HN*MTcwNzk5NzQzMS4yLjAuMTcwNzk5NzQzMS42MC4wLjA.

Vídeos

TCU, TCE e TCM – O que fazem os Tribunais de Contas e qual o papel deles no combate à corrupção?, em <https://youtu.be/z8WiCUD2Kxo>

Referências



BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.137/1990**. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8137.htm. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.028/2000**. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10028.htm. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 101/2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 131/2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.527/2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 156/2016**. Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória no 2.192-70, de 24 de agosto de 2001,

a Lei no 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp156.htm. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.303/2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

CEARÁ. **Decreto nº 31.199/2013**. Dispõe sobre a organização e funcionamento dos comitês setoriais de acesso à informação e dos serviços de informações ao cidadão do poder executivo do estado do Ceará, instituídos pela Lei Estadual nº15.175, de 28 de junho de 2012, e dá outras providências. Fortaleza: Diário Oficial do Estado de 02 de maio de 2013.

CEARÁ. **Decreto nº 31.239/2013**. Dispõe sobre a organização e funcionamento do comitê gestor de acesso à informação do poder executivo do estado do Ceará, instituído pela lei Estadual nº15.175, de 28 de junho de 2012, e dá outras providências. Fortaleza: Diário Oficial do Estado de 01 de julho de 2013.

CEARÁ. **Lei nº 15.175/2022**. Define regras específicas para a implementação do disposto na lei federal nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito da administração pública do Estado do Ceará, e dá outras providências. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2024. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/1976-lei-n-15-175-de-28-06-12-d-o-11-07-12>. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas Da União (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Brasília: TCU, 2020.

COMIN, Diana *et al.* A transparência ativa nos municípios de Santa Catarina: avaliação do índice de atendimento à lei de acesso à informação e suas determinantes. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 15, n. 46, p. 24-34, 2016.

CRUZ, C. F. *et al.*. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153–176, jan. 2012.

Controladoria-Geral DA UNIÃO (CGU). **Transparência Pública e Dados Abertos**. 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica>. Acesso em 04 de fevereiro de 2024.

Controladoria-Geral DA UNIÃO (CGU). **Entenda a OGP**. 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/entenda-a-ogp>. Acesso em 11 de fevereiro de 2024.

CAMPOS, A. M. *Accountability*. Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, pp. 30-50, fev./abr. 1990.

Heald, D. (2006). Varieties of transparency. In C. Hood & D. Heald (Eds.), **Transparency The key to better governance** (pp. 25–43). New York: Oxford University Press. <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.003.0002>

LIMA, Melina Pompeu de; ABDALLA, Márcio Moutinho; OLIVEIRA, Leonel Gois lima. A avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação. **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. 3, p. 232-263, 2020.

MATIAS-PEREIRA, J. Governança no setor público. São Paulo: Atlas, 2010.

RAUPP, Fabiano Maury. A transparência passiva nos maiores municípios brasileiros passados dez anos da Lei de Acesso à Informação. **Revista da CGU**, v. 14, n. 25, p. 20-32, 2022.

PLATT NETO, Orion Augusto. **Construção de um modelo para avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal com vistas a favorecer o controle social**. 2005. 348 f. 2005. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/102063>. Acesso em 04 de fevereiro 2024.

PAIVA, Clarice P. R.; ZUCCOLOTTO, R. Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público. *In*: Encontro da ANPAD, XXXIII, 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2009.

SLOMSKI, V. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SILVA, Walber Alexandre de Oliveira; BRUNI, Adriano Leal. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 2, p. 415-431, 2019.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de percepção da corrupção 2023**. 2024a. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em 04 de fevereiro de 2024.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de transparência e governança pública**. 2024b. Disponível em <https://transparenciainternacional.org.br/itgp/>. Acesso em 11 de fevereiro de 2024.

VALDÉS, Dayse de A. Y. Dever de Prestar Contas e Responsabilidade Administrativa: evolução de conceitos e aplicação na administração pública brasileira. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília. p. 25, n. 99, p. 29-56, jul./set. 1988.

World Bank. **Worldwide Governance Indicators**. 2024. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>. Acesso em 14 de fevereiro de 2024.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro**. Brasília: ENAP, 2019.

Capítulo

2

Gestão pública e controle social no Brasil

Objetivos

- Apresentar os aspectos conceituais sobre controle na administração pública;
- Descrever os marcos do controle social no Brasil;
- Identificar a fundamentação legal para o controle social no Brasil;
- Abordar a efetividade do controle social.

Introdução

O controle social na administração pública deve englobar aspectos de participação popular ativa, transparência e *accountability*, permitindo que os gestores públicos prestem contas e recebam um retorno da sociedade sobre as ações desenvolvidas. Nessa perspectiva, é importante que a população seja capacitada para utilizar os instrumentos de controle social disponíveis para que haja efetividades desses mecanismos.

Essa capacitação envolve conhecer os marcos do controle social no Brasil, para entender a sua origem e sua evolução, assim como também identificar quais dispositivos legais fundamentam o controle social no Brasil, que envolvem principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal e alterações posteriores. Tais dispositivos legais, entre outros aspectos, estabelecem requisitos para que as informações a serem divulgadas tenham um padrão mínimo de qualidade.

Em um ambiente em que o controle social é efetivo, há maior probabilidade de combate à corrupção, fortalecimento da democracia, melhoria da qualidade dos serviços públicos, redução das desigualdades sociais e promoção do bem-estar coletivo.

1. Controle na administração pública

O controle na administração pública pode ser considerado essencial para transparência, eficiência e responsabilidade no uso dos recursos públicos. Ele pode ocorrer de diversas formas, como auditorias internas, externas e participação da sociedade civil, buscando evitar fraudes e desperdícios dos recursos públicos.

Ao abordar essa temática, Rodrigues Júnior e Pereira (2016) relatam que a administração pública gerencia recursos arrecadados de uma parcela da sociedade para prover direitos fundamentais de toda a população. Sendo assim, controlar é algo naturalmente relacionado à gestão dos recursos públicos e de muito interesse por parte dos cidadãos.

Nesse sentido, e tendo em vista que existe uma desconfiança natural da sociedade de que os gestores públicos desperdiçam ou desviam os recursos públicos, o controle deve receber especial atenção dos cidadãos.

O controle na administração pública pode ser exercido e classificado em diversos aspectos. Pode ser destacado o controle interno, como o exercido pela Controladoria-Geral da União (CGU), e o externo exercido pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). A CGU (2012) torna mais clara a divisão do controle sobre os gastos públicos, estruturando-a em controle institucional e controle social.

O Controle Institucional está previsto na Constituição Federal de 1988, no Título IV (Da Organização dos Poderes), Capítulo I (Do Poder Legislativo), Seção IX (Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária). Nessa Seção, o artigo 70 estabelece que a aludida fiscalização deve ser exercida mediante controle externo e interno.

Em resumo, pode se afirmar que o controle institucional na administração pública se refere ao conjunto de mecanismos e de órgãos responsáveis por fiscalizar e garantir a legalidade, legitimidade, eficiência e eficácia das ações governamentais.

O artigo 71 da CF/88 estipula que o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União. Na esfera estadual ou municipal, o artigo 75 da referida Carta Magna prevê que o tratamento deve ser análogo ao da Federação.

Sendo assim, o controle externo pode ser observado de forma sistêmica, fazendo parte de um conjunto de instrumentos que permitem a manutenção do estado democrático de direito.

Com relação ao controle interno, o artigo 74 da CF/88 ressalta que “os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno”.

Como já destacado, no âmbito do Poder Executivo Federal, o controle interno vem sendo exercido pela Controladoria-Geral da União (CGU), órgão instituído com essa finalidade pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Já foi possível observar também que a CGU, como órgão central do sistema de controle interno da administração pública, também exerce atividades fundamentais para o desenvolvimento do controle social. Importante enfatizar que

nas esferas estaduais e municipais também devem existir órgãos responsáveis por essa questão. No Ceará, a Controladoria-Geral do Estado do Ceará (CGE-CE) possui o papel de órgão central de controle interno do Poder Executivo Estadual, exercendo atividades similares à CGU.

Os órgãos responsáveis pelo controle externo e interno devem atuar de forma a prevenir e corrigir desvios, irregularidades e abusos de poder, promovendo uma gestão pública transparente, responsável e voltada para o interesse coletivo.

O Controle Social foi inserido nominalmente na CF/88 pela Emenda Constitucional nº 71/2012, em seu artigo 216-A, § 1º, X, como um dos princípios do Sistema Nacional de Cultura. Ademais, também é possível identificar alusão ao termo no seu artigo 212-A, X, d, incluído pela Emenda Constitucional nº 108/2020, ao prever o controle social dos recursos obrigatoriamente destinados à educação. Todavia, é possível observar diversas menções ao longo da Carta Magna, inferindo-se que o Controle Social esteve presente desde a sua concepção.

Talvez a principal alusão ao Controle Social seja a indicação do direito fundamental de acesso à informação, previsto no artigo 5º, XXXIII. Podem ser citadas ainda as formas de participação do usuário na administração pública, destacadas no artigo 37, § 3º, a diretriz das ações e serviços públicos de saúde, estabelecida no artigo 198, III, a diretriz das ações governamentais na área da assistência social, prevista no artigo 204, II, orçamento participativo, citado no artigo 29, XII, entre outras menções.

Também podem ser reportados outros dispositivos infraconstitucionais que incentivam a atuação popular na promoção do Controle Social, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso à Informação (LAI). Entretanto, antes de aprofundar a discussão sobre essa legislação, é oportuno atentar para os principais aspectos conceituais de Controle Social. Os tópicos a seguir abordam essa questão.

Para refletir

Quais as principais vantagens para a democracia de haver controle institucional interno e externo?

2. Aspectos conceituais de Controle Social

Na administração pública, o controle social envolve a participação ativa da sociedade civil na fiscalização e monitoramento das ações do governo. Arnstein (1969) aprofunda a abordagem, correlacionando a participação popular com a capacidade de o cidadão direcionar as políticas públicas. Para a autora, a participação popular se efetiva como controle social na medida em

que os cidadãos conseguem influenciar na política e nos processos econômicos. Pode-se observar que a autora já tratava do tema, em âmbito internacional, em 1969, ou seja, tais conceitos não são recentes, mas se encontram atuais. É possível até mesmo inferir que eles foram reforçados com os avanços na gestão pública.

O controle social abrange também a divulgação clara e acessível das atividades governamentais e o *accountability*, ou seja, transparência associada à responsabilização dos agentes públicos pela sua atuação, incluindo a prestação de contas das ações governamentais. Sendo assim, a determinação de como a informação é compartilhada, a definição de metas e políticas e de como os recursos são alocados devem ser objeto da participação popular.

Adicionalmente, pode-se destacar que o controle social precisa de mecanismos para que seja efetivado, tópico que será tratado no próximo capítulo. Além disso, é importante enfatizar que todo o arcabouço existente para que o controle social seja exercido será ineficiente caso a população não seja capacitada e fortalecida para ser participativa e engajada. Portanto, a gestão pública deve se preocupar em desenvolver tais habilidades nos cidadãos pois, sem isso, não receberá um retorno adequado e pode não ser efetiva nas suas ações governamentais.

Bresser-Pereira (1998), ao tratar de controle social, apregoa que a sociedade se organiza para controlar os comportamentos individuais dos gestores e das organizações públicas. Acrescenta ainda que o controle social, que o autor também chama de democracia direta, é ideal, mas, no plano nacional, não pode ser aplicada de maneira generalizada, mas, sim, através de sistemas de consulta popular sobre temas específicos. A visão do autor é, portanto, limitada, e, atualmente, a abordagem do controle social não se restringe à consulta popular, havendo outras ferramentas para capturar as demandas dos cidadãos. Entretanto, deve-se observar que o conceito, como apresentado pelo autor, coloca participação social como peça central do controle social, reforçando a necessidade de desenvolver tal aspecto na sociedade.

Portanto, observa-se que o controle social pressupõe uma participação ativa da sociedade na gestão do estado e não apenas o acesso à informação de como se realizaram os fatos. Isso demonstra, mais uma vez, a complementação que existe entre transparência ativa e passiva, como já foi destacado no capítulo anterior.

A CGU (2012), ao tratar do tema, faz uma abordagem voltada para o controle dos gastos públicos. Ela conceitua controle social como a participação social na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública, enfocando-o como uma ferramenta de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. Cita ainda

que, no Brasil, a necessidade do controle social é ainda maior, em decorrência da extensão territorial e do grande número de municípios, o que torna o apoio da participação popular fundamental na fiscalização dos recursos públicos. Sendo assim, o controle social é um complemento indispensável para o controle institucional. A Figura 3, a seguir, ilustra como o controle social e o controle institucional (interno e externo) se complementam para proteger os recursos públicos.

Figura 3 – Complementariedade entre controle social e controle institucional



Fonte: CGU (2012)

A partir das definições apresentadas, pode-se depreender que o controle social nasce da participação popular e se concentra no acompanhamento dos atos administrativos da administração pública, influenciando nas suas ações.

Desta forma, é possível observar que o controle social vai além do combate à corrupção. Porém, Rodrigues Júnior e Pereira (2016) enfatizam que, no Brasil, devido à incisiva atuação da CGU nesse sentido, as expressões “controle social” e “combate à corrupção” vêm se tornando sinônimos, quando, conceitualmente, o combate à corrupção seria uma das formas de controle social.

De fato, a CGU vem realizando, periodicamente, modificações na sua estrutura organizacional que demonstram a preocupação em desenvolver a transparência nas ações do governo e corrobora o que já foi comentado, ou seja, a atuação da CGU de forma incisiva no desenvolvimento do controle social. Porém, transmite a ideia de que esse controle só se dá pelo conhecimento e pela divulgação das ações do governo. Entretanto, como já visto, o controle social é mais amplo, e esse é apenas um dos seus campos de atuação.

Para refletir

1. Qual a relação existente entre controle social e participação social ativa? Em sua resposta indique se é possível haver controle social sem participação social ativa.
2. Qual a relação existente entre controle social, transparência e *accountability*? Em sua resposta indique se é possível haver controle social sem transparência e *accountability*.
3. Qual a relação existente entre controle institucional e controle social? Em sua resposta indique se há complementaridade entre eles e como ela funciona.

3. Marcos do controle social no Brasil

No Brasil, o controle social é relativamente recente, pois, até a CF/88, o país vivia um ambiente institucional que inibia qualquer tipo de manifestação contrária e, conseqüentemente, qualquer tipo de controle da administração pública pelo cidadão era inconcebível naquela época. A CGU (2012) destaca que o processo de redemocratização, após o regime militar, foi essencial para o controle social no Brasil. Destaca ainda que, na década de 80, houve o movimento de luta pela ampliação dos mecanismos institucionais de diálogo entre o Estado e os cidadãos.

Sendo assim, o primeiro grande marco para o controle social no Brasil foi a promulgação da Constituição Federal de 1998, conforme citado por Gurgel e Justen (2013) e CGU (2012).

Gurgel e Justen (2013) destacam o orçamento participativo como o segundo momento expressivo para o controle social no país, enfatizando que a autoria da iniciativa é objeto de disputa entre o Partido dos Trabalhadores do Rio Grande do Sul e o Partido Social Democrata Brasileiro de São Paulo, mas que sua imagem ficou mais forte e mais frequente no Partido dos Trabalhadores. Os mesmos autores destacam ainda que o terceiro marco diz respeito à reforma do Estado, empreendida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, entre os anos 1995 e 1999.

Acrescentem-se a esses marcos, no mínimo, mais dois fatos que impactaram no desenvolvimento do controle social: a criação da Lei Complementar nº 101/2000 e dispositivos legais subsequentes e a institucionalização e o desenvolvimento de órgãos de controle robustos e autônomos, o que pode ser comprovado pelas atuações recentes do Ministério Público, da Polícia Federal e da CGU.

As operações realizadas em conjunto por esses órgãos e o Portal da Transparência da União, mantido pela CGU, são exemplos de instrumentos de controle social que fazem jus a considerar a criação e a atuação destes órgãos como um marco do controle social no Brasil.

Além disso, ainda se destaca a atualização da legislação relativa às finanças públicas, que fomenta o controle social, com a sanção, por exemplo, da Lei Complementar nº 131/2009 (que determina a disponibilização, em

tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios) e da Lei nº 12.527/2011 (que regula o acesso a informações previsto no inciso XX-XIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal). Tais elementos estão detalhados na seção a seguir.

Para refletir

Qual sua opinião sobre desenvolvimento do controle social no Brasil? Em sua resposta pesquise se o país está na vanguarda desse processo e se o desenvolvimento é, ou foi, tardio.

4. Fundamentação legal do controle social no Brasil

Os principais amparos conceituais para o controle social já foram citados, quando se destacou a participação de uma população capacitada e ativa, transparência, *accountability* e mecanismos operacionais para exercer tal controle.

Do ponto de vista legal, no Brasil, existem diversos dispositivos que tratam e dão fundamento ao tema. Como já foi destacado, o tema é abordado na CF/88, em seu artigo 5º, inciso XXXIII, quando trata da disponibilização de dados de interesse particular ou geral para a sociedade, no seu artigo 37 que, em cujo *caput* se trata do princípio da publicidade, e em seu § 1º, que enfatiza a necessidade de ter uma divulgação clara das informações públicas, entre outros dispositivos constitucionais que versam sobre o tema e demonstram que há amparo para tratar não apenas da publicidade, mas também da qualidade das informações divulgadas, ou seja, uma preocupação mais abrangente, contemplando o conceito de transparência.

Além dos dispositivos constitucionais, a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), possui um capítulo específico para tratar de “Transparência, Controle e Fiscalização”, o que, reforça e fomenta o controle social. A LRF foi elaborada em um ambiente institucional confuso no país, onde prevalecia a gestão inadequada de recursos públicos e o crescente endividamento. Isso favoreceu a influência de organismos financiadores internacionais, como o Fundo Monetário Internacional. Nesse sentido, as experiências vivenciadas na Nova Zelândia, nos Estados Unidos e na União Europeia foram basilares para a concepção da LRF. Rodrigues Júnior e Pereira (2016, p. 23 e 24) detalham essa influência.

O *The Fiscal Responsibility Act* (1994) introduziu os princípios de gestão fiscal responsável e se destina a melhorar a transparência fiscal, exigindo a apresentação de uma série de relatórios fiscais na Nova Zelândia. O congresso determinou princípios e exigiu uma forte transparência do

executivo naquele país, fornecendo informações mais transparentes para o público, e uma gerência de forma prudente dos riscos fiscais da Coroa neozelandesa.

O *Budget Enforcement Act* de 1990 (BEA) era uma parte da Lei de Reconciliação Diligente Orçamentária norte-americana. O BEA limitou o empenho e as metas orçamentárias, procedimento que ficou conhecido como *Sequestration*. Para os direitos e impostos, foram implementadas as regras *PayGo*, determinando que qualquer mudança orçamentária – como por exemplo: cortes de gastos ou impostos adicionais – teria de ser compensada pelo aumento da receita ou diminuição das despesas.

O Tratado de *Maastricht* foi um marco dentro da política de integração europeia, pois cada Estado-Membro, apesar de ser responsável por sua política orçamentária, está sujeito a metas e punições dispostas no Tratado. Para esse acompanhamento, foi instituída uma comissão responsável por verificar a evolução orçamentária e o montante da dívida pública, a fim de identificar desvios relevantes.

Sendo assim, a LRF é um marco nas finanças públicas do Brasil e também no processo de transparência e *accountability*, principalmente por ter estabelecido a transparência das informações como um dos seus pilares, possibilitando um acompanhamento das contas públicas mais efetivo pela sociedade.

Posteriormente, o artigo 48 da LRF foi alterado pela Lei Complementar nº 131/2009 e pela Lei Complementar nº 156/2016, especialmente o inciso II do seu § 1º, quando destaca que a transparência será assegurada também mediante a “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público”. Importante frisar que, em seguida, o inciso III destaca a necessidade de padrão mínimo de qualidade das informações divulgadas.

Posteriormente o Decreto nº 10.540/2020, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC), estabelece o entendimento sobre o que seria “disponibilização de informações em tempo real”, “meio eletrônico de amplo acesso público” e “padrão mínimo de qualidade”.

Porém, antes de detalhar tais termos, é importante entender que o SIAFIC, mencionado no preâmbulo do Decreto nº 10.540/2020, refere-se ao sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União, previsto no Artigo 48, § 1º, III da LRF. De acordo com a Nota Técnica 01, do Grupo de Trabalho nº3 (2021) do Acordo de Cooperação Técnica 01/2018,

firmado entre a União, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia e todos os Tribunais de Contas, representados pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon e pelo Instituto Rui Barbosa – IRB:

A adoção desse software único pelos entes da Federação, com o devido atendimento aos requisitos mínimos de qualidade elencados no Decreto 10.540/2020, é um passo muito importante e representa uma grande evolução dos serviços de contabilidade em todos os entes da federação, de forma que as informações geradas por esses sistemas sejam tempestivas, fidedignas, críveis e tecnicamente aderentes às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, o que, em última análise, se apresenta como matéria prima para a transparência, o exercício do controle social e o exercício do próprio controle externo que depende de tais informações para o fiel cumprimento de sua missão constitucional.

Sendo assim, o SIAFIC possibilitará a todos que utilizem os recursos públicos, mesmo em estados ou municípios, sigam as mesmas regras para registrar a execução orçamentária, financeira e patrimonial.

Com relação aos termos citados, o artigo 2º, estabelece:

[...]

IX - disponibilização de informações em tempo real - a disponibilização das informações até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no Siafic, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento;

X - meio eletrônico de amplo acesso público - sistemas, painéis de visualização de dados e sítios eletrônicos que não exijam cadastramento de usuário ou utilização de senha para acesso;

[...]

XII - padrão mínimo de qualidade - o conjunto de características ou requisitos gerais, contábeis, de transparência da informação e tecnológicos a serem atendidos pelo Siafic, cuja não observância sujeitará o ente federativo à aplicação da penalidade de que trata o inciso I do § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 2000, sem prejuízo de outras sanções a serem aplicadas aos gestores responsáveis pelos órgãos de controle interno e externo.

Observa-se que o aludido decreto estabeleceu parâmetro de 1 dia útil subsequente à data do registro para disponibilizar a informação e atender ao requisito de tempo real. Com relação ao meio eletrônico de amplo acesso

público, ficou estabelecido o requisito de não haver restrição por cadastramento ou solicitação de senha para acessar a informação. Já a definição apresentada para o padrão mínimo de qualidade ainda é genérica, suscitando a necessidade de detalhamento, no Capítulo II, do mesmo decreto, que, em termos gerais, faz alusão aos requisitos de procedimentos contábeis (artigos 3º ao 6º), de transparência da informação (artigos 7º e 8º) e tecnológicos (artigos 9º ao 15).

No tocante à transparência, merece relevo o detalhamento mínimo exigido para as informações relativas a receitas e despesas, descrito a seguir:

Art. 8º O Siafic deverá permitir, diretamente ou por intermédio de integração com outros sistemas estruturantes, a disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, no mínimo, das seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras ou executoras:

I - quanto à despesa:

- a) os dados referentes ao empenho, à liquidação e ao pagamento;
- b) o número do correspondente processo que instruir a execução orçamentária da despesa, quando for o caso;
- c) a classificação orçamentária, com a especificação da unidade orçamentária, da função, da subfunção, da natureza da despesa, do programa e da ação e da fonte dos recursos que financiou o gasto, conforme as normas gerais de consolidação das contas públicas de que trata § 2º do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- d) os dados e as informações referentes aos desembolsos independentes da execução orçamentária;
- e) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, com seu respectivo número de inscrição no CPF ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, inclusive quanto aos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto na hipótese de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;
- f) a relação dos convênios realizados, com o número do processo correspondente, o nome e identificação por CPF ou CNPJ do conveniente, o objeto e o valor;
- g) o procedimento licitatório realizado, ou a sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do respectivo processo; e
- h) a descrição do bem ou do serviço adquirido, quando for o caso; e

II - quanto à receita, os dados e valores relativos:

- a) à previsão na lei orçamentária anual;
- b) ao lançamento, observado o disposto no art. 142 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e no art. 52 e no art. 53 da Lei nº 4.320, de 17

de março de 1964, resguardado o sigilo fiscal na forma da legislação, quando for o caso;

c) à arrecadação, inclusive referentes a recursos extraordinários;

d) ao recolhimento; e

e) à classificação orçamentária, com a especificação da natureza da receita e da fonte de recursos, observadas as normas gerais de consolidação das contas públicas de que trata o § 2º do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Destaca-se, mais uma vez, que os requisitos apontados no Decreto nº 10.540/2020 devem ser adotados pelos estados e pilos municípios brasileiros, tendo em vista que o SIAFIC, como já citado, é abrangente a todas as unidades da Federação. A adoção, de acordo com artigo 18 do aludido decreto, deveria ocorrer a partir de 1º de janeiro de 2023. Entretanto, tal sistemática demanda a convergência de todos os entes da Federação e, conseqüentemente, um maior amadurecimento destes participantes. Além disso, é indispensável prover esses entes da infraestrutura necessária para a integração das informações. Tendo em vista tais aspectos, o Decreto nº 11.644/2023 estabeleceu o “plano de ação excepcional para implementação dos requisitos mínimos de qualidade”, identificando os requisitos mínimos de qualidade que devem ser implantados a partir de 1º de janeiro de 2023, 1º de janeiro de 2024 e 1º de janeiro de 2025.

Outra legislação que faz parte do arcabouço sobre transparência na administração pública é a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

A LAI estabelece aspectos que devem ser considerados pelas entidades públicas ao gerenciarem sua a transparência, assegurando a divulgação e o acesso às suas informações. Destaca-se o conteúdo do artigo 8º, transcrito a seguir:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

Ao possibilitar o acesso às informações governamentais, a LAI fortalece a transparência e o *accountability* e, conseqüentemente, o controle social, permitindo que os cidadãos fiscalizem as ações do governo e participem ativamente do processo decisório. A LAI foi, portanto, um marco no empoderamento da sociedade, aumentando sua capacidade de monitorar a gestão pública, identificar irregularidades e cobrar por maiores responsabilidade e eficiência dos gestores públicos.

Importante frisar que a LAI, além dos aspectos de transparência ativa (informações disponibilizadas pelas entidades governamentais), também permite que os cidadãos solicitem informações específicas sobre as ações governamentais, mesmo que não sejam divulgadas periodicamente, o que é uma importante ferramenta para exercer o controle social.

Outro dispositivo legal que fortaleceu o controle social, mediante impulso na atuação dos órgãos de controle, foi a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção (LAC), que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências.

De acordo com CGU (2024), a principal inovação desta lei é essa responsabilização objetiva das empresas por atos lesivos contra a administração pública, ou seja, as pessoas jurídicas podem ser responsabilizadas em casos de corrupção, independentemente da comprovação de culpa. Destaca-se também a abrangência da Lei, que pode ser aplicada pela União, pelos estados e pelos municípios e tem competência inclusive sobre as empresas brasileiras atuando no exterior.

A LAC se originou de compromisso internacional assumido pelo Brasil com a Organização das Nações Unidas (ONU), materializado na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, da qual o Brasil é signatário, em que ficou estabelecido a implantação de medidas para combater a corrupção com mais efetividade, dentre elas, suprir lacuna no ordenamento jurídico do país ao tratar diretamente da conduta dos corruptores. A LAC, por exemplo, prevê punições de até 20% do faturamento de pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos à administração pública.

Outro exemplo é a possibilidade de a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública celebrar acordo de leniência com as empresas responsáveis pela prática dos atos previstos na Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo. A CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal.

A LAC foi regulamentada pelo Decreto nº 8.420/2015, que foi substituído pelo Decreto nº 11.129/2022, aprimorando os dispositivos legais com base na experiência acumulada ao longo dos anos de vigência da Lei.

A CGU (2024) destaca que já foram instaurados mais de 1.154 processos administrativos de responsabilização, resultando na aplicação de um montante de multas financeiras superior a R\$ 270 milhões. Também foram celebrados dezenove acordos de leniência que implicaram o compromisso de devolução de mais de R\$ 15 bilhões para os cofres públicos.

Além do impulso na atuação dos órgãos de controle promovido pela LAC, também podem ser citadas a criação e a divulgação do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), previstas no artigo 22 da Lei e regulamentado artigo 58 do Decreto nº 11.129/2022, que são divulgados pela CGU e disponíveis no **banco de sanções**¹³. A divulgação de tais sanções incrementa a transparência de administração pública e fortalece o controle social.

Todos os dispositivos legais mencionados, juntamente com o arcabouço legal brasileiro, dotam a sociedade de ferramentas robustas para combate à corrupção.

¹³ Consulte: <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/sistemas-correcionais/banco-de-sancoes>

Para refletir

1. Qual sua opinião sobre a estrutura legal para exercer o controle social no Brasil? Em sua resposta, indique se ela é robusta ou não e como pode ser aperfeiçoada.
2. Qual sua opinião sobre os requisitos apontados como padrão mínimo de qualidade no Decreto nº 10.540/2020? Em sua resposta indique se eles são suficientes ou se podem ser aperfeiçoados.

5. Efetividade do controle social

Como já destacado, participação ativa, transparência e *accountability* são essenciais para um bom controle social. Portanto, para que o controle social seja efetivo, é necessário um ambiente propício à participação cidadã e o incentivo ao engajamento da sociedade civil.

Também devem ser asseguradas transparência e *accountability* no acesso à informação, trabalhando a capacitação da sociedade para o uso adequado e consistente das ferramentas disponibilizadas nesse sentido.

Sendo assim e tendo em vista a importância dessa capacitação da sociedade, o capítulo seguinte aborda os mecanismos e os instrumentos de controle social que podem ser usados pelo cidadão no exercício desse direito.

Por fim, é importante destacar o impacto positivo do controle social na governança pública. Quando os cidadãos estão engajados e participativos, os governantes tendem a agir de forma mais responsável e transparente, buscando atender às demandas e às necessidades da população. Isso contribui para o combate à corrupção, o fortalecimento da democracia, a melhoria da

qualidade dos serviços públicos, a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem-estar coletivo.

Para refletir

Qual sua opinião sobre efetividade do controle social no Brasil? Em sua resposta pesquise exemplos de notícias que podem reforçar seus argumentos.

Síntese do Capítulo



Este capítulo teve a finalidade de apresentar os aspectos conceituais sobre controle na administração pública, subdividindo-o em controle institucional e controle social, sendo que o controle institucional engloba o controle interno (exercido, em geral, pelas controladorias) e o controle externo (exercido pelos Tribunais de Contas), tendo sido destacado os dispositivos constitucionais que tratam do controle institucional. Em seguida, abordou-se o conceito de controle social, que engloba os elementos de participação social ativa, transparência e *accountability*, enfatizando que o controle institucional e o controle social se complementam para proteger os recursos públicos. Posteriormente, tratou-se da fundamentação legal do controle social no Brasil, apresentando os dispositivos constitucionais e a legislação correlata ao tema e explorando a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Acesso à Informação e a Lei Anticorrupção. Por fim, destacou-se a necessidade de capacitar a população para exercer sua participação e usar os instrumentos de transparência e *accountability* para que o controle social seja efetivo.

Leituras, filmes e sites



Leituras

CGU aplica e mantém sanções anticorrupção junto a seis empresas por atos ilícitos contra a Administração Pública, em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/03/cgu-aplica-e-mantem-sancoes-anticorruptao-junto-a-seis-empresas-por-atos-ilicitos-contr-a-administracao-publica>.

Portal da Transparência sai do ar após polêmica de gastos com leite condensado, em <https://exame.com/brasil/portal-da-transparencia-fica-fora-do-ar-apos-polemica-com-compras-do-governo/>.

Vídeo

MP pra Você - Controle social da administração pública e acesso à informação, em <https://www.youtube.com/watch?v=5ECtLi1SzeQ>.

Governança e Gestão Pública: Papel do Controle Social, em https://www.youtube.com/watch?v=b_fw0HAA1rM.

Referências



ARNSTEIN, Sherry. R. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of the American Institute of Planners**, vol. 35, n. 4, 1969. p. 216-224.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 101/2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 131/2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 156/2016**. Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória no 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei no 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp156.htm. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.527/2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.846/2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da

cia da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.540/2020**. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10540.htm. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.129/2022**. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11129.htm. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.644/2023**. Altera o Decreto nº 10.540, de 5 de novembro de 2020, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11644.htm. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, nº. 45, 1998 49-95.

Controladoria-Geral DA UNIÃO (CGU). **Controle Social**. Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Coleção Olho Vivo no dinheiro Público. Brasília, DF: CGU, 2010. Disponível em http://www.mpggo.mp.br/portalweb/hp/41/docs/cartilha_olho_vivo_-_controle_social.pdf. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

Controladoria-Geral DA UNIÃO (CGU). **Lei Anticorrupção**. 2024. Disponível em <https://www.gov.br/corregedorias/pt-br/assuntos/painel-de-responsabilizacao/responsabilizacao-entes-privados/lei-anticorrupcao-1>. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

GURGEL, C. JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 357 a 378, mar./abr. 2013.

Nota Técnica 01 do Grupo de Trabalho nº3. 2021. Disponível em https://irb-contas.org.br/download/108/gt3-sistemas/18995/2021-05-06_-_nota-tecnica-01-conceito_de_sistema_unicoassinado.pdf. Acessado em 15 de fevereiro 2024.

RODRIGUES JÚNIOR, M. S. PEREIRA, M. F. **O Brasil em suas mãos: controle social nos municípios do estado do Ceará**. Fortaleza: EdUECE, 2016.

Capítulo

3

Mecanismos e instrumentos de controle social

Objetivos

- Apresentar mecanismos e instrumentos de controle social utilizados pela União;
- Apresentar mecanismos e instrumentos de controle social que podem ser usados nos estados, descrevendo como o estado do Ceará os disponibiliza;
- Apresentar mecanismos e instrumentos de controle social que podem ser usados nos municípios brasileiros, descrevendo como o município de Fortaleza os disponibiliza.

Introdução

Os instrumentos disponíveis para controle social na administração pública devem ser conhecidos pela população para que haja efetividade nessas ferramentas. Sendo assim, tratar sobre como explorar tais ferramentas é imprescindível para adquirir esse conhecimento.

Os instrumentos englobam o portal da transparência, a ouvidoria e o canal de acesso a informações para o cidadão, conselhos de políticas públicas, audiências e consultas públicas, entre outros. Dessa forma, este capítulo vai abordar como essas ferramentas podem ser usadas, destacando exemplos dos instrumentos usados nas esferas federal, estadual e municipal, sendo que, nesse caso, foram usados o estado do Ceará e o município de Fortaleza.

1. Instrumentos de controle social federais

Vários instrumentos podem ser considerados quando se aborda o tema controle social na administração pública federal. Dentre eles, muitos também se repetem nas esferas estaduais e municipais, então, seus aspectos conceituais e exemplos no âmbito da União são tratados neste tópico e, nos seguintes, são destacados exemplos para cada esfera.

Sendo assim, os instrumentos abordados a seguir são: Portal da Transparência, Ouvidoria e canal de acesso a informações, conselhos de políticas públicas e audiências e consultas públicas. Importante notar que essa não é

uma lista exaustiva e que o processo de inovação, cada vez mais presente na administração pública, pode trazer novas abordagens ao tema.

1.1 Portal da Transparência do Governo Federal

O Portal da transparência consiste em um site em que o cidadão pode ter livre acesso a informações sobre a utilização dos recursos públicos e outros aspectos da administração pública. As informações são provenientes de várias fontes e disponibilizadas de forma estruturada, com o objetivo de facilitar o acesso.

No caso da União, o Portal da transparência do Governo Federal abriga essas informações em formato de painéis e de consultadas detalhadas. A Figura 4, a seguir, apresentam a página inicial do Portal, e a Figura 5 mostra como se comportam os banners da página inicial ao clicar neles.

Figura 4 – Pagina inicial

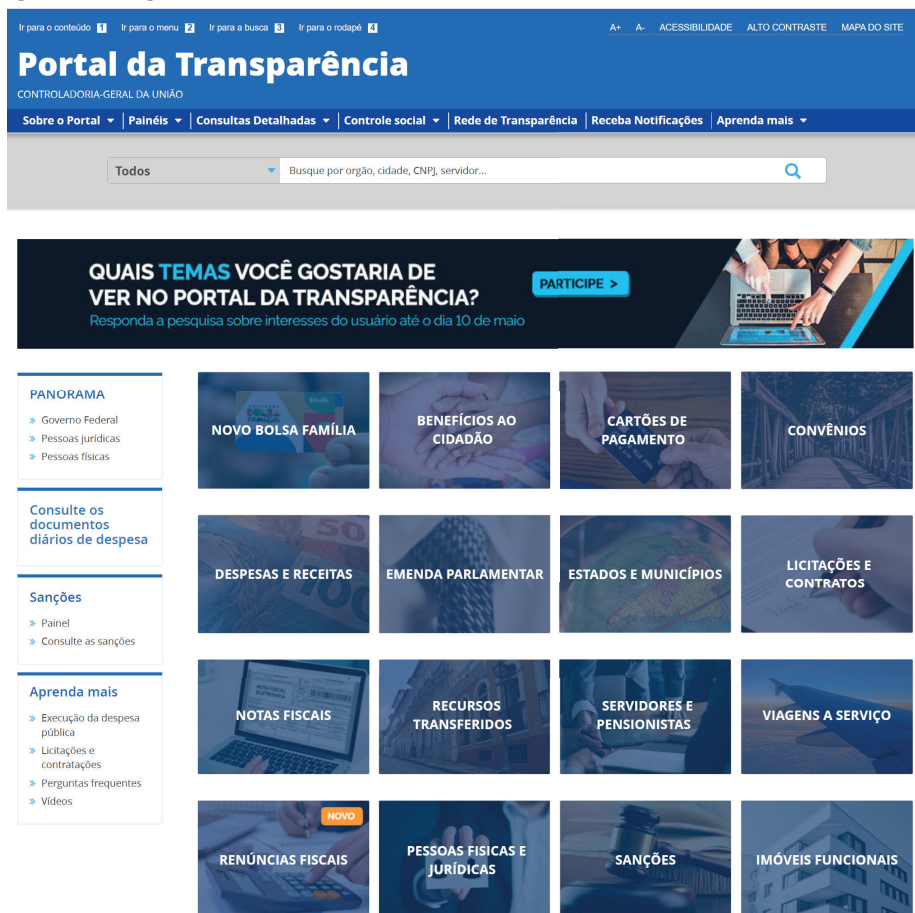
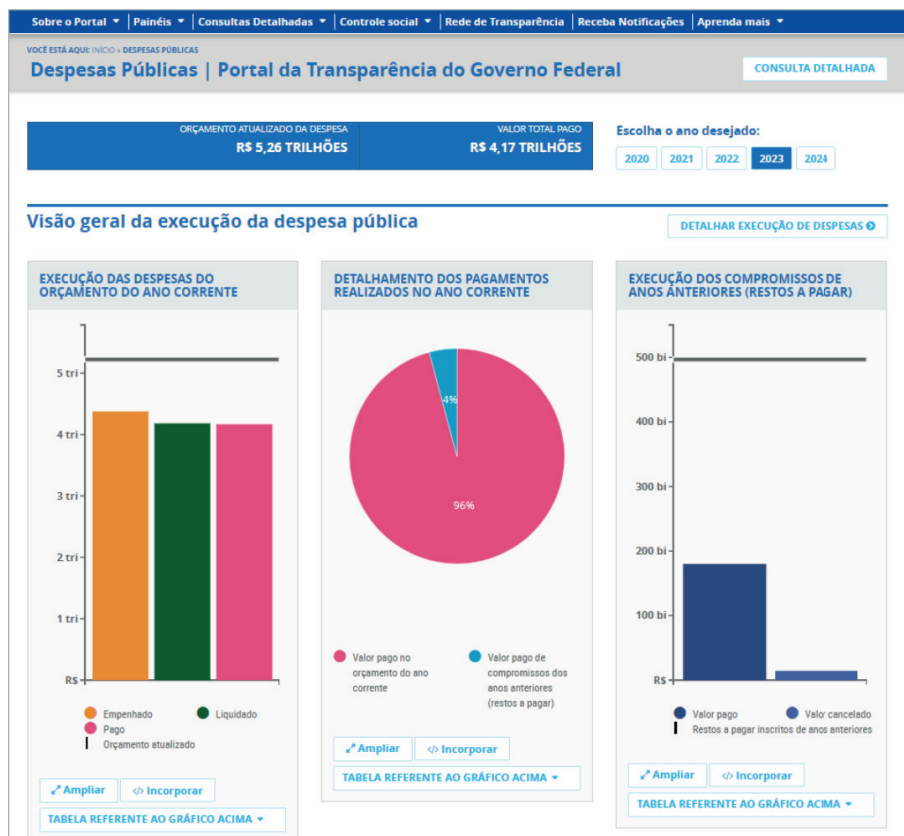


Figura 5 – Exemplo de Banners da página inicial



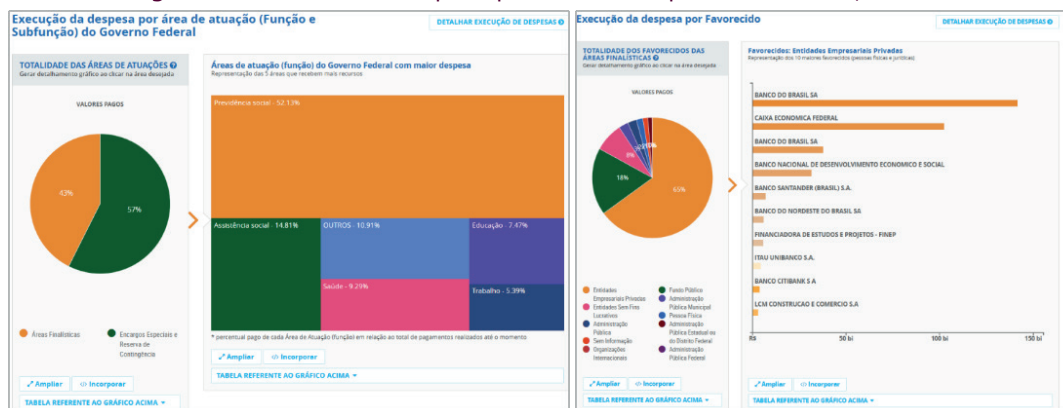
Fonte: CGU (2024a)

Observa-se que existem várias informações disponíveis para consulta, abordando aspectos de programas governamentais de destaque, como Bolsa Família, benefícios aos cidadãos, cartões de pagamentos do governo (que ficaram conhecidos como cartões corporativos), convênios e outras transferências de recursos aos estados e aos municípios, licitações, contratos, despesas, receitas, emendas parlamentares, remuneração de servidores e pensionistas, entre outros. Ao clicar no banner, é possível observar que, para a maioria dos aspectos, existe a possibilidade de acessar o painel, com informações gerais a respeito do tema, ou acessar a consulta detalhada. Ao consultar, por exemplo, o painel da despesa pública, a página ilustrada na Figura 6 é acessada.



Observa-se que o painel pode ser acessado por outros anos de execução e que sempre está disponível o acesso à tabela que deu origem ao gráfico, assim como também à consulta detalhada, que já constava no banner da página inicial. Além disso, ao rolar a página, verifica-se que o painel apresenta outras visões sobre o tema, como ilustrado na Figura 7.

Figura 7 – Painel sobre despesa pública – visão por área de atuação e favorecido



A consulta detalhada mostra os dados em formato de tabela e, no caso das despesas, permite filtrar por período, órgão, valores empenhados, liquidados e pagos, como ilustra a Figura 8.

Figura 8 – Consulta sobre despesa pública

Portal da Transparência
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Busque por órgão, cidade, CNPJ, servidor...

Sobre o Portal | Painéis | Consultas Detalhadas | Controle social | Rede de Transparência | Receba Notificações | Aprenda mais

VOCÊ ESTÁ AQUI: INÍCIO » DESPESAS PÚBLICAS » EXECUÇÃO DA DESPESA POR ÓRGÃO

Execução da Despesa por Órgão ORIGEM DOS DADOS

FILTRO

PERÍODO

ÓRGÃO

Valor (R\$)

EMPENHADO

LIQUIDADO

PAGO

« OCULTAR FILTROS DE CONSULTA

FILTROS APLICADOS:

Período de: 01/2023

Período até: 12/2023

LIMPAR

Dados atualizados até: 09/02/2024

Tabela de dados

IMPRIMIR | BAIXAR | REMOVER/ADICIONAR COLUNAS | PAINEL DA DESPESA PÚBLICA | VISUALIZAÇÃO GRÁFICA

DETALHAR	MÊS ANO	ÓRGÃO SUPERIOR	ÓRGÃO/ENTIDADE VINCULADA	VALOR EMPENHADO	VALOR LIQUIDADO	VALOR PAGO	VALOR RESTOS A PAGAR PAGOS
Detalhar	10/2023	63000 - Advocacia-Geral da União	63000 - Advocacia-Geral da União - Unidades com vínculo direto	1.191.720,24	328.766.281,70	373.346.836,10	615.214,22
Detalhar	02/2023	63000 - Advocacia-Geral da União	63000 - Advocacia-Geral da União - Unidades com vínculo direto	35.495.318,56	302.792.418,50	294.335.303,00	10.264.924,25
Detalhar	03/2023	63000 - Advocacia-Geral da União	63000 - Advocacia-Geral da União - Unidades com vínculo direto	29.334.432,77	311.396.457,01	323.154.270,19	4.590.031,07
Detalhar	04/2023	63000 - Advocacia-Geral da União	63000 - Advocacia-Geral da União - Unidades com vínculo direto	313.083.005,33	314.669.145,38	300.251.228,45	4.329.834,15

Fonte: CGU (2024a)

Destaca-se ainda a possibilidade de imprimir, fazer *download* dos dados em arquivo com extensão .csv, remover ou adicionar colunas da tabela ou montar uma visualização gráfica específica, como desejada pelo usuário. Essas opções vão estar disponível em todas as consultas detalhadas do portal. Também é possível voltar ao painel da despesa pública.

Outra informação que pode ser consultada é a de beneficiários do programa Bolsa Família. No portal está disponível a busca detalhada, como apresentado na Figura 9.

Figura 9 – Consulta sobre Bolsa Família

Sobre o Portal | **Painéis** | **Consultas Detalhadas** | **Controle social** | **Rede de Transparência** | **Receba Notificações** | **Aprenda mais**

VOCE ESTÁ AQUI: INÍCIO > BENEFÍCIOS AO CIDADÃO > CONSULTA DE BENEFÍCIOS AO CIDADÃO > DETALHAMENTO DOS BENEFÍCIOS AO CIDADÃO

Detalhamento dos Benefícios ao Cidadão

ORIGEM DOS DADOS

FILTRO

BUSCA LIVRE

PERÍODO

TIPO DE BENEFÍCIO

UF

MUNICÍPIO

VALOR (R\$)

« OCULTAR FILTROS DE CONSULTA

FILTROS APLICADOS:

Período de: 01/2023

Período até: 12/2023

Tipo de Benefício: Novo Bolsa Família

LIMPAR

Dados atualizados até: 10/2021 (Caixa Econômica Federal - Bolsa Família), 05/2022 (Caixa Econômica Federal - PETI), 02/2023 (Caixa Econômica Federal - Auxílio Brasil), 08/2023 (Auxílio Emergencial), 12/2023 (Folha de Pagamentos do Instituto Nacional do Seguro Social - BPC), 12/2023 (Caixa Econômica Federal - Novo Bolsa Família), 12/2023 (Caixa Econômica Federal - Seguro Defeso), 12/2023 (Caixa Econômica Federal - Garantia Safra)

Tabela de dados

IMPRIMIR | BAIXAR | REMOVER/ADICIONAR COLUNAS | PAINEL DE BENEFÍCIOS | VISUALIZAÇÃO GRÁFICA

DETALHAR	PROGRAMA SOCIAL	MÊS/ANO	VALOR DISPONIBILIZADO (R\$)
Detalhar	Novo Bolsa Família	04/2023	12.938.491.068,00
Detalhar	Novo Bolsa Família	05/2023	13.098.360.456,00
Detalhar	Novo Bolsa Família	03/2023	13.159.279.787,00
Detalhar	Novo Bolsa Família	07/2023	13.277.278.127,00
Detalhar	Novo Bolsa Família	08/2023	13.348.724.710,00
Detalhar	Novo Bolsa Família	11/2023	13.444.287.561,00
Detalhar	Novo Bolsa Família	12/2023	13.574.678.479,00
Detalhar	Novo Bolsa Família	09/2023	13.688.049.096,00
Detalhar	Novo Bolsa Família	10/2023	13.736.435.450,00
Detalhar	Novo Bolsa Família	06/2023	14.115.738.127,00

ANTERIOR | PRÓXIMA | Exibir 15 resultados | PAGINAÇÃO COMPLETA

Fonte: CGU (2024a)

Essa consulta possibilita pesquisar, através dos filtros, outros benefícios ao cidadão, tais como Auxílio Brasil, Auxílio Emergencial, Benefício de Prestação Continuada (BPC), entre outros. Podem ser realizados outros filtros, como busca livre, período, unidade federativa, município e valor. Observa-se ainda que a tabela disponibiliza o detalhamento do valor total do auxílio, apresentado na Figura 10.

Figura 10 – Detalhamento da consulta sobre Bolsa Família

Sobre o Portal | Painéis | Consultas Detalhadas | Controle social | Rede de Transparência | Receba Notificações | Aprenda mais

VOCÊ ESTÁ AQUI: INÍCIO » BENEFÍCIOS AO CIDADÃO » CONSULTA DE BENEFÍCIOS AO CIDADÃO » DETALHAMENTO DOS BENEFÍCIOS AO CIDADÃO » DETALHAMENTO DO BENEFÍCIO NOVO BOLSA FAMÍLIA

Detalhamento do Benefício Novo Bolsa Família

ORIGEM DOS DADOS

FILTRO

BUSCA LIVRE

MÊS REFERÊNCIA

UF

MUNICÍPIO

NIS DO BENEFICIÁRIO

NOME DO BENEFICIÁRIO

VALOR

« OCULTAR FILTROS DE CONSULTA

FILTROS APLICADOS:

Busca livre: Rachel Silva

Período de: 01/2023

Período até: 12/2023

UF: CEARÁ

LIMPAR

Dados atualizados até: 12/2023

Tabela de dados

IMPRIMIR | BAIXAR | REMOVER/ADICIONAR COLUNAS | DETALHAMENTO DE BENEFÍCIOS AO CIDADÃO

DETALHAR	MÊS REFERÊNCIA	UF	MUNICÍPIO	NIS	BENEFICIÁRIO	VALOR DISPONIBILIZADO (R\$)
Detalhar	04/2023	CE	JUAZEIRO DO NORTE	2.103.370.721-1	ANA RACHEL SILVA ALENCAR DE ARAUJO	900,00
Detalhar	06/2023	CE	JUAZEIRO DO NORTE	2.103.370.721-1	ANA RACHEL SILVA ALENCAR DE ARAUJO	900,00
Detalhar	05/2023	CE	JUAZEIRO DO NORTE	2.103.370.721-1	ANA RACHEL SILVA ALENCAR DE ARAUJO	900,00
Detalhar	07/2023	CE	JUAZEIRO DO NORTE	2.103.370.721-1	ANA RACHEL SILVA ALENCAR DE ARAUJO	900,00
Detalhar	08/2023	CE	JUAZEIRO DO NORTE	2.103.370.721-1	ANA RACHEL SILVA ALENCAR DE ARAUJO	900,00
Detalhar	10/2023	CE	JUAZEIRO DO NORTE	2.103.370.721-1	ANA RACHEL SILVA ALENCAR DE ARAUJO	900,00
Detalhar	09/2023	CE	JUAZEIRO DO NORTE	2.103.370.721-1	ANA RACHEL SILVA ALENCAR DE ARAUJO	900,00

Fonte: CGU (2024a)

Nessa tabela, novos dados aparecem, tais como município, Número de Identificação Social (NIS) e o nome do beneficiário, assim como o valor por ele recebido. Portanto, a partir dessa consulta, é possível fazer filtro pelo nome do beneficiário.

Outra consulta comumente realizada é sobre os cartões de pagamento, que devem se referir gastos que envolvem **suprimento de fundos**¹⁴, ou seja, geralmente dispêndios de pequena monta que não passam pelo fluxo normal de despesas públicas. Tais gastos são regulados no âmbito federal pelo Decreto nº 5.355/2005. A consulta detalhada sobre o tema está ilustrada na Figura 11, a seguir.

¹⁴ Leia mais em Suprimento de fundos e cartão de pagamento: perguntas e respostas, disponível em: <https://proad.ufpa.br/documentos/dfc/SuprimentosCPGF.pdf>.

Figura 11 – Consulta sobre cartões de pagamentos

Sobre o Portal | Painéis | Consultas Detalhadas | Controle social | Rede de Transparência | Receba Notificações | Aprenda mais

VOCÊ ESTÁ AQUI: INÍCIO > CARTÕES DE PAGAMENTO DO GOVERNO FEDERAL > CONSULTA DE CARTÕES DE PAGAMENTO

Consulta de Cartões de Pagamento

ORIGEM DOS DADOS

FILTRO

BUSCA LIVRE

MÊS EXTRATO

PERÍODO TRANSAÇÃO

TIPO DE CARTÃO

ÓRGÃO

PORTADOR

FAVORECIDO

VALOR

« OCULTAR FILTROS DE CONSULTA

FILTROS APLICADOS:

Mês Extrato de: 01/2023

Mês Extrato até: 11/2023

LIMPAR

Dados atualizados até: 11/2023 - Fatura (Banco do Brasil - Cartões de Pagamento do Governo Federal (CPGF)), 11/2023 - Fatura (Banco do Brasil - Cartões de Pagamento do Governo Federal - Compras Centralizadas (CPCC)), 11/2023 - Fatura (Banco do Brasil - Cartões de Pagamento da Defesa Civil (CPDC))

Tabela de dados

IMPRIMIR | BAIXAR | REMOVER/ADICIONAR COLUNAS | PAINEL DE CARTÕES DE PAGAMENTO | VISUALIZAÇÃO GRÁFICA

DETALHAR	TIPO DE CARTÃO	ÓRGÃO SUPERIOR	ÓRGÃO/ENTIDADE VINCULADA	CPF PORTADOR	NOME PORTADOR	CPF/CNPJ DO FAVORECIDO	NI
Detalhar	Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF	20000 - Presidência da República	20101 - Presidência da República		Sigiloso		SI
Detalhar	Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF	30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	30108 - Polícia Federal		Sigiloso		SI
Detalhar	Cartão de Pagamento da Defesa Civil - CPDC	53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - Unidades com vínculo direto	***.675.607.**	RUBENS JOSE FRANCA BOMTEMPO	03.314.057/0001-53	EN EH SE
Detalhar	Cartão de Pagamento da Defesa Civil - CPDC	53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - Unidades com vínculo direto	***.914.199.**	DANIEL PICULSKI	00.109.746/0001-38	CC CC MI
Detalhar	Cartão de	53000 - Ministério	53000 - Ministério	***.829.463.**	CLAUDIO ROBERTO	41.754.067/0001-07	M

Fonte: CGU (2024a)

Observa-se que a tabela informa o órgão que realizou a despesa, o número do Cadastro de Pessoa Física (CPF) e o nome do portador do cartão. Rolando a barra, ainda é possível identificar o número do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) ou o CPF e o nome do favorecido, assim como o valor por ele recebido. Portanto, a partir dessa consulta, é possível fazer filtro pelo nome do favorecido. Porém, enfatiza-se que existem gastos que são considerados sigilosos, o que é esperado, pois, a partir da política de segurança da informação, dados que são sensíveis devem ter restrição na sua divulgação. A própria LAI, em seu capítulo IV, das restrições de acesso à informação, disciplina a matéria em seus artigos 21 ao 31.

Outra informação muito buscada é da remuneração dos servidores públicos. Essa consulta disponibiliza a pesquisa por órgão e por vínculos. A Figura 12 ilustra a tela de pesquisa por vínculos.

Figura 12 – Consulta sobre servidores – visão por vínculo

Sobre o Portal | Painéis | Consultas Detalhadas | Controle social | Rede de Transparência | Receba Notificações | Aprenda mais

VOCÊ ESTÁ AQUI: INÍCIO > SERVIDORES E PENSIONISTAS > CONSULTA DE SERVIDORES

Consulta de Servidores | Portal da Transparência do Governo Federal ORIGEM DOS DADOS

FILTRO <<

BUSCA LIVRE

CPF

NOME

CPF DO REPRESENTANTE LEGAL

NOME DO REPRESENTANTE LEGAL

CPF DO INSTITUIDOR DE PENSÃO

NOME DO INSTITUIDOR DE PENSÃO

ÓRGÃO / ENTIDADE / UORG LOTAÇÃO

ÓRGÃO / ENTIDADE / UORG EXERCÍCIO

SITUAÇÃO

CARGO / EMPREGO

FUNÇÃO OU CARGO DE CONFIANÇA

OCULTAR FILTROS DE CONSULTA

FILTROS APLICADOS:

Nenhum filtro aplicado

Dados atualizados até: 11/2023 (Banco Central do Brasil (BACEN) - Servidores), 11/2023 (Comandos Militares - Servidores), 11/2023 (Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) - Servidores), 11/2023 (Banco Central do Brasil (BACEN) - Aposentados), 11/2023 (Banco Central do Brasil (BACEN) - Pensionistas), 11/2023 (Comandos Militares - Reserva/Reforma), 11/2023 (Comandos Militares - Pensionistas), 11/2023 (Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) - Aposentados), 11/2023 (Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) - Pensionistas)

Tabela de dados

IMPRIMIR | BAIXAR | REMOVER/ADICIONAR COLUNAS | PAINEL DE SERVIDORES

DETALHAR	TIPO	CPF	NOME	ÓRGÃO DE LOTAÇÃO	MATRÍCULA	SITUAÇÃO	FUNÇÃO	CARGO	QUANTIDADE
Detalhar	Civil	***.458.763-**	AARAO ANDRADE FILHO	Instituto Federal do Piauí	027****	Aposentado	Sem função	PROFESSOR ENS BASICO TECN TECNOLÓGICO	1
Detalhar	Militar	***.182.892-**	AARAO CARAJAS DIAS DOS SANTOS	Comando da Aeronáutica	712****	Ativo	Sem função	Primeiro-Tenente	1
Detalhar	Civil	***.017.623-**	AARAO CARLOS LUZ MACAMBIRA	Instituto Federal do Ceará	167****	Ativo	Sem função	BIBLIOTECARIO-DOCUMENTALISTA	1
Detalhar	Civil	***.559.144-**	AARAO DE ANDRADE LIMA	Universidade Federal de Campina Grande - PB	033****	Aposentado	Sem função	PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR	1
Detalhar	Civil	***.394.928-**	AARAO DE OLIVEIRA	DERDE CENTRAL.SERV.DE INATIVOS E PENS.	011****	Pensionista	Sem função	ANALISTA TRIBUTARIO REC FEDERAL BRASIL	1
Detalhar	Civil	***.056.281-**	AARAO DIAMANTINO OLIVEIRA	Banco Central do Brasil	000****	Ativo	FBC FDE.2	Sem informaç	1

Fonte: CGU (2024a)

Observa-se que a tabela informa o CPF e o nome do servidor, o órgão em que trabalha, sua matrícula, a situação de seu vínculo, sua função e seu cargo. Nessa consulta, vários filtros podem ser feitos, tais como CPF, nome, órgão, situação, tipo de servidor, licença, entre outros aspectos. Portanto, a partir dessa consulta, é possível fazer filtro pelo nome do servidor. Pode-se ainda, para cada linha da tabela, acessar o detalhamento, onde é possível identificar os vínculos vigentes do servidor (se ocupa, por exemplo, função comissionada), o detalhamento da sua remuneração ao longo dos últimos seis meses, quantidade de viagens realizadas a serviço (onde é possível buscar o detalhamento de trechos, passagens e diárias) e o histórico dos vínculos com o Poder Executivo Federal.

Além dessas, outras consultas importantes podem ser realizadas, como os valores transferidos pela União aos estados e aos municípios, o acompa-

nhamento da execução orçamentária receitas e despesas, licitações, contratos, sanções, entre outros aspectos. Interessante enfatizar que há uma busca permanente por contemplar novas informações, como é o caso de renúncias fiscais, que é uma consulta adicionada recentemente ao portal da transparência.

1.2 Ouvidoria e canal de acesso a informações (Plataforma Fala.BR)

É cada vez mais presente a existência de canais de acesso a informações integrados às ouvidorias. De fato, tal alinhamento é benéfico, pois o cidadão passa a ter acesso a diferentes serviços no mesmo ambiente.

No âmbito federal, a plataforma Fala.BR, desenvolvida pela CGU (2024b), permite essa integração associando os pedidos de acesso à informação e manifestações de ouvidoria, contemplando os pedidos de informação para todas as entidades do Poder Executivo Federal e a outras instâncias da federação, como estados, municípios e serviços sociais autônomos que tiverem aderido ao sistema. A plataforma também recebe as manifestações da ouvidoria, permitindo o acompanhamento da resposta. A Figura 13 ilustra a página inicial de acesso à plataforma.

Figura 13 – Página inicial da plataforma da União Fala.BR



Fonte: CGU (2024b)

Para fazer um pedido de acesso a uma informação, pode ser feito o cadastro na plataforma ou acessar mediante o *login* no portal de serviços digitais do Governo (portal gov.br). Para a Ouvidoria, é possível registrar reclamação, denúncia, elogio, sugestão, consultar protocolos de manifestações anteriores, entre outros aspectos.

Conselhos de políticas públicas

Os conselhos de políticas públicas são instrumentos de controle destinados a possibilitar a aproximação entre estado e sociedade, estabelecendo pautas para efetivação das políticas públicas. De acordo com Carneiro (2002):

Os conselhos são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. Dessa forma, constituem espaços de argumentação sobre (e de redefinição de) valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais. Têm poder de agenda e podem interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos. Os conselhos, como espaços de formação das vontades e da opinião, são também mecanismos de ação, que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas. Portanto, mais do que um canal comunicacional para ressonância das demandas sociais, os conselhos possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivos as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil.

Trata-se, portanto, de um ambiente híbrido, contemplando membros do estado e da sociedade, no qual pode haver integração entre eles, fortalecendo o controle social. Na esfera da União, existem vários. A seguir, estão listados alguns exemplos:

- **Conselho Nacional dos Direitos Humanos:** de acordo com o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (2024), esse conselho deve sugerir e recomendar diretrizes para efetivar as políticas públicas de direitos humanos, articulando-se com as entidades subnacionais e internacionais. Também é possível opinar sobre atos normativos, elaborar propostas legislativas sobre o assunto e aplicar sanções, tais como advertências, censura pública, recomendação de afastamento de cargo e de que não sejam concedidos verbas, auxílios ou subvenções a entidades violadoras de direitos humanos. Este conselho é composto por onze representantes da sociedade civil e onze do poder público. Da sociedade civil, duas entidades têm assento permanente (Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a OAB, e Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos estados e da União).
- **Conselho Nacional de Assistência Social:** de acordo com Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (2024), este conselho aprova a Política Nacional de Assistência Social, que regula

os serviços públicos e privados de assistência social, zela pela efetivação do sistema de assistência social e convoca ordinariamente a Conferência Nacional de Assistência Social, entre outros aspectos. Na sua composição, devem estar presentes nove representantes governamentais e nove da sociedade civil.

- **Conselho Nacional de Saúde:** de acordo com o Conselho Nacional de Saúde (2024), este conselho atua na formulação e no controle da execução da Política Nacional de Saúde. Também realiza conferências e fóruns de participação social, aprova o orçamento da saúde e acompanha a sua execução, avaliando, a cada quatro anos, o Plano Nacional de Saúde. Este conselho é composto por 48 conselheiros e, além do Ministério da Saúde, participam movimentos sociais, entidades de profissionais de saúde, comunidade científica, entidades de prestadores de serviço e entidades empresariais da área da saúde, entre outros.
- **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente:** de acordo com Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (2024), este conselho define as diretrizes para a Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes, fiscaliza as ações do poder público no atendimento da população infantojuvenil, gerencia o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente, entre outros aspectos. Esse conselho é composto por 28 conselheiros, sendo catorze representantes do Poder Executivo e catorze de entidades não governamentais com atuação na promoção e na defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

1.3 Audiências e consultas públicas da União

As audiências e as consultas públicas são instrumentos de controle social que buscam promover o diálogo direto entre sociedade e governo sobre determinado assunto, que está sendo objeto de projeto de lei, formulação de diretrizes ou políticas públicas, definição de orçamentos ou outra tomada de decisão que impactará a sociedade. Nessa perspectiva a população afetada e os interessados em geral são chamados a apreciar as propostas, apresentando questionamentos e sugestões que colaborem para aprimorar o documento em análise.

Enquanto as audiências são reuniões com data e horário marcado, podendo ser realizadas *on-line* ou presencialmente, as consultas públicas têm um prazo mais flexível e podem ser feitas mediante a apresentação de questionários a serem respondidos ou textos que podem ser comentados pelos interessados ao longo do tempo que o conteúdo ficar disponível.

No âmbito nacional, podem ser citados os exemplos a seguir:

- Audiência pública SEAE/SEPEC/ME/Nº 4/2021 - Restrições à publicidade para serviços contábeis, proposta pelo Ministério da Economia, realizada em 02/09/2021, às 15h.
- Audiência Pública para debater proposta de Regulamento de Dosimetria e Aplicação de Sanções Administrativas, proposta pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados, realizada em 02/09/2022, às 9h.
- Audiência pública sobre sociedade e governo juntos: pela integração entre proteção civil e segurança hídrica, proposta pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, realizada em 13/11/2023, às 14h.
- Consulta Pública sobre a Portaria da Diretriz Nacional sobre Câmeras Corporais em Segurança Pública, proposta pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, com abertura em 12/01/2023 e encerramento em 12/12/2023;
- Consulta pública sobre a Estratégia Nacional de Governo Digital - (Brasil Participativo), proposta pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, com abertura em 11/12/2023 e encerramento em 12/01/2024;
- Consulta pública sobre a base de partida do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025, proposta pela Secretaria-Geral da Presidência da República, com abertura em 20/02/2024 e encerramento em 06/03/2024;

Mais exemplos como esses, podem ser acessados na plataforma **Participa + Brasil**¹⁵, nos campos de “audiências públicas” e “consultas públicas”.

Por fim, conclui-se que as audiências e as consultas públicas são mecanismos de controle social que fomentam a participação popular ativa e permitem um *feedback* aos gestores públicos, possibilitando o aperfeiçoamento das diretrizes a serem implantadas.

Para refletir

1. Qual sua opinião sobre os instrumentos de controle social disponibilizados pela União? Em sua resposta identifique qual deles você considera mais efetivo e justifique sua resposta.
2. Escolha um município e realize uma pesquisa no Portal da Transparência da União, buscando identificar o volume de recursos transferidos apenas ao município em um determinado ano. É possível identificar os recursos repassados por convênio ou instrumento congênere? É possível detalhar esses gastos, identificando os beneficiários desse recurso? Em suas respostas identifique como foi o acesso (ou a tentativa de acesso) a essas informações e o que pode ser aperfeiçoado.

¹⁵ Consulte em: <https://www.gov.br/participamaibrasil/>.

2. Instrumentos de controle social estaduais

Neste tópico, como já citado no início deste capítulo, são destacados exemplos de instrumentos de controle social para esfera estadual, com ênfase para o estado do Ceará.

Portal Ceará Transparente

O portal da transparência do Governo do Estado do Ceará, também denominado Ceará Transparente, é mantido pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Como pode ser observado na Figura 14, a seguir, é possível pesquisar sobre remuneração dos servidores, terceirizados, receitas e despesas do poder executivo estadual, licitações, contratos, convênios, entre outros aspectos.

Figura 14 – Página inicial da plataforma Ceará Transparente



Fonte: CGE-CE (2024)

Ao clicar no tópico desejado, o cidadão já é direcionado a um painel sobre o tema. A Figura 15, a seguir, ilustra o início do painel com as informações disponibilizadas sobre servidores.

Figura 15 – Recorte do painel sobre servidores



Fonte: CGE-CE (2024)

Ao rolar a página para baixo, encontra-se uma consulta avançada, como visto a seguir, na Figura 16, com a possibilidade de filtrar por período, órgão, cargo, situação funcional ou proceder por uma busca livre, que pode contemplar o nome do servidor.

Figura 16 – Recorte da consulta sobre servidores

Filtros e busca por período

Filtrar por mês: 01/2024 Órgão/Entidade: Todas Cargo/Função/Emprego: Todos os cargos Situação funcional: Todas as situações

Busca: [Buscar](#)

Você pode buscar por parte do nome dos servidores, Exemplos: 'pedro lú', 'joa silv', 'ant francis', entre outros.

[Clique aqui para consultar a Tabela Remuneratória do Poder Executivo](#)

Janeiro de 2024

[Gerar planilha com os dados filtrados](#)

Total de matrículas	Total de servidores estaduais	Total de salários pagos ⓘ
172.877	153.401	R\$ 1.054.084.176,31

Servidor	Órgão	Cargo/Função/Emprego	Situação	Salário bruto	Salário líquido
AARAO BRUNO VERISSIMO DE SOUSA	PMCE	3 SARGENTO	Ativo	R\$ 8.553,40	R\$ 6.649,95
ABACOS IRAPUAN	CBMCE	AGENTE DE ADMINISTRACAO	Aposentado	R\$ 4.237,65	R\$ 2.338,11
ABDIAS MONTEIRO FILHO	EMATERCE	TECNICO DESENVOLVIMENTO AGROPECUARIO	Ativo	R\$ 11.491,54	R\$ 8.135,91

Fonte: CGE-CE (2024)

Para os demais grupos de informações, a sistemática é similar, ou seja, ao clicar no banner referente à informação desejada, é disponibilizado um painel sobre o tema e, ao rolar a página para baixo, é possível proceder a consultas avançadas com detalhamento por filtros.

2.1 Ouvidoria e canal de acesso a informações do Ceará Transparente

Na mesma plataforma de transparência do Governo do Estado do Ceará, estão disponíveis o canal da Ouvidoria e o canal de acesso à informação, como pode ser observado na Figura 13, já apresentada anteriormente. A sistemática de acesso é similar para as duas opções. Ao clicar no banner correspondente, observa-se, no caso da Ouvidoria, os campos para fazer sua manifestação, para acompanhar manifestação, entre outros. No caso do acesso à informação, observa-se o campo para solicitar informação, acompanhar solicitação, entre outros.

2.2 Conselhos estaduais de políticas públicas

De forma similar ao que ocorre no âmbito federal, existem vários conselhos instituídos no estado do Ceará, ou seja, são órgãos colegiados e de caráter consultivo que buscam assegurar a participação popular ativa e o controle social nas políticas públicas. Podem ser citados como exemplos: Conselho estadual de defesa dos direitos humanos do Ceará; Conselho estadual de assistência social; Conselho Estadual de Saúde do Ceará, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ceará, entre outros.

2.3 Audiências e consultas públicas do Governo do Estado do Ceará

As audiências e consultas públicas no estado do Ceará têm comportamento similar ao apresentado na União, com agendamento de datas e estabelecendo períodos para receber contribuições, como visto nos exemplos a seguir.

- Audiência Pública 03/2024 para aprimorar a nota técnica que trata sobre o reajuste anual dos serviços regulares interurbanos do sistema de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros do Estado do Ceará, proposta pela Agência Reguladora do Estado do Ceará, realizada em 21 de fevereiro de 2024;
- Consulta Pública com a finalidade de apresentar os estudos técnicos que subsidiaram a proposta de redefinição dos limites da Unidade de Conservação (UC) Parque Estadual das Carnaúbas, proposta pela Secretaria do Meio Ambiente e Mudança do Clima, realizada de 10 de novembro a 2 de dezembro de 2023.

Para refletir

1. Qual sua opinião sobre os instrumentos de controle social disponibilizados pelo estado do Ceará? Em sua resposta, identifique qual deles você considera mais efetivo e justifique sua resposta.
2. No portal Ceará Transparente, faça uma consulta sobre as despesas do Poder Executivo do estado do Ceará em um determinado ano e identifique o volume de recursos gasto na função “Educação”. É possível identificar os beneficiários desse gasto? É possível detalhar esses gastos por região? É possível identificar a natureza dessa despesa? Em suas respostas identifique como foi o acesso (ou a tentativa de acesso) a essas informações e o que pode ser aperfeiçoado.

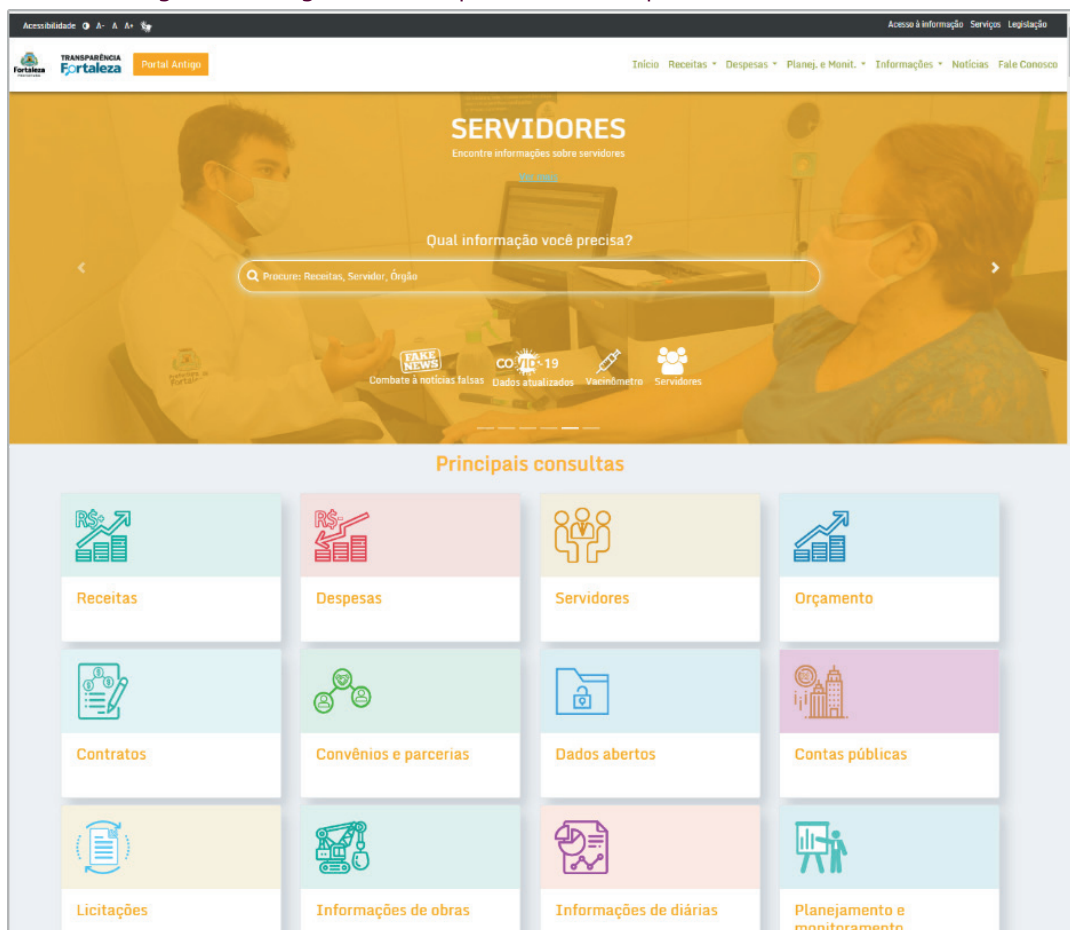
3. Instrumentos de controle social municipais

Nesse tópico, como já citado no início deste capítulo, são destacados exemplos de instrumentos de controle social para esfera municipal, com ênfase para o município de Fortaleza.

3.1 Transparência Fortaleza

O portal da transparência do município de Fortaleza, desenvolvido pela Fundação de Ciência e Tecnologia e Inovação de Fortaleza (Citinova) e Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (Sepog), traz os grupos de informações, inicialmente, em abas. Ao rolar a página é possível identificar outras abordagens, como banners com as principais consultas disponíveis, um painel de execução orçamentária, canal de acesso à informação, canal de ouvidoria, entre outros aspectos. A Figura 17 ilustra tal conteúdo.

Figura 17 – Página inicial da plataforma Transparência Fortaleza



Fonte: Citinova e Sepog (2024)

Ao acessar, por exemplo, a consulta sobre servidor, é possível filtrar por período, nome do servidor, cargo ou função, órgão ou entidade, como ilustra a Figura 18.

Figura 18 – Consulta por servidor no Transparência Fortaleza

A interface da consulta de servidores no Portal de Transparência de Fortaleza apresenta os seguintes elementos:

- Menu de Navegação:** Início, Receitas, Despesas, Planej. e Monit., Informações, Notícias, Fale Conosco.
- Cabeçalho:** TRANSPARÊNCIA Fortaleza, Portal do cidadão.
- Título da Página:** Informações > Servidores.
- Informações de Servidores:**
 - Texto explicativo: "Aqui você poderá consultar informações dos servidores municipais, pesquisando por nome, órgão ou entidade e cargo/função. Os nomes são apresentados na forma cadastrada no sistema. Assim, para encontrar uma pessoa de nome 'Maria', digite 'maria' ou 'mar'."
 - Filtros:**
 - Exercício: 01/2024
 - Nome do servidor: [Campo de texto]
 - Cargo / função: [Campo de texto]
 - Entidade ou órgão: TODOS OS ÓRGÃOS OU ENTIDADES (menu suspenso)
 - Ações:** [Botão Consultar]
- Conteúdo Principal:**
 - Seção "Informações gerais de servidores" com uma barra de progresso.
 - Seção "Gráficos" com uma barra de progresso.
- Feedback:** "Qual seu nível de satisfação com essa página?" com cinco ícones de rosto (do feliz ao triste).
- Rodapé:** "Adicione uma recomendação personalizada" (campo de texto).

Fonte: Citinova e Sepog (2024)

Para os demais grupos de informações, a sistemática é similar, ou seja, é possível proceder a consultas com detalhamento por filtros, porém, em algumas delas, como as relativas a receitas e despesas, ao rolar a página para baixo, também é disponibilizado um painel sobre o tema.

3.2 Ouvidoria e canal de acesso a informações do Transparência Fortaleza

Na mesma plataforma de transparência do município de Fortaleza, estão disponíveis o canal da ouvidoria e o canal de acesso à informação. Entretanto, a sistemática de acesso é diferente. No caso da ouvidoria, o cidadão é direcionado para o site da ouvidoria, mantido pela Controladoria-Geral do Município (CGM), no qual poderá cadastrar sua manifestação ou consultá-la. No canal de acesso à informação, o cidadão é direcionado para o Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão, onde poderá fazer o *download* do formulário de requerimento de informações. Para acessar o sistema é necessário cadastro.

3.3 Conselhos municipais de políticas públicas

De forma similar ao que ocorre nos âmbitos federal e estadual, existem vários conselhos instituídos no município de Fortaleza. Podem ser citados

como exemplos: Conselho Municipal de Proteção e Defesa Civil; Conselho Municipal de Assistência Social; Conselho Municipal de Saúde de Fortaleza, Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de Fortaleza, entre outros.

3.4 Audiências e consultas públicas do governo do município de Fortaleza

As audiências e consultas públicas no município de Fortaleza tem comportamento similar ao apresentado na União e no estado do Ceará, com agendamento de datas e estabelecendo períodos para receber contribuições, como visto nos exemplos a seguir.

- Audiência pública sobre políticas públicas municipais voltada para o combate à obesidade e à assistência às pessoas obesas, proposta pela Câmara Municipal de Fortaleza, realizada em 1º de setembro de 2023.
- Consulta pública sobre minuta de edital, cujo objeto é a contratação de Parceria Público-Privada (PPP) na modalidade concessão administrativa para a administração, manutenção, conservação, requalificação e exploração comercial de terminais e corredores de transportes coletivos, proposta pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico, realizada de 30 de junho a 30 de julho de 2023.

Para refletir

1. Qual sua opinião sobre os instrumentos de controle social disponibilizados pelo município de Fortaleza? Em sua resposta identifique qual deles você considera mais efetivo e justifique sua resposta.
2. No portal Transparência Fortaleza, faça uma consulta a respeito de convênios. Efetue uma consulta em um determinado ano e identifique a quantidade de instrumentos ativos e o volume de recursos envolvido. É possível identificar os principais beneficiários dessas transferências? É possível detalhar esses gastos identificando quais credores foram contratados pelos beneficiários? É possível ter acesso ao instrumento de convênio? Em suas respostas identifique como foi o acesso (ou a tentativa de acesso) a essas informações e o que pode ser aperfeiçoado.

Saiba Mais



Este capítulo teve a finalidade de apresentar como os instrumentos de controle social podem ser usados pela população. Foram apresentados exemplos de consultas realizadas nos portais da transparência, como acessar a ouvidoria e como o cidadão pode solicitar informações. Ainda foram relata-

dos quais conselhos de políticas públicas existem e como atuam e são identificadas as audiências e consultas públicas realizadas.

Todos esses exemplos foram apresentados dentro do contexto da União, do estado do Ceará e do município de Fortaleza.

Dessa forma, espera-se que as reflexões desse conteúdo contribuam para a melhorar o *accountability* e a transparência da gestão pública e promovam o controle social efetivo.

Leituras, filmes e sites



Leituras

Governo retoma oito conselhos como ferramenta de participação social, em <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2023/04/governo-retoma-oito-conselhos-como-ferramenta-de-participacao-social>.

Vídeo

Como acessar o portal da transparência, em <https://www.youtube.com/watch?v=ZYGJNZsbOvs>.

Referências



BRASIL. **Decreto nº 5.355/2005**. Dispõe sobre a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, para pagamento de despesas realizadas nos termos da legislação vigente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5355.htm. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.527/2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 2, p. 277 a 292-277 a 292, 2002.

CITINOVA e SEPOG. **Transparência Fortaleza**. 2024. Disponível em: <https://portaltransparencia.fortaleza.ce.gov.br/#/>. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

CGU. **Portal da transparência**. 2024a. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

CGU. **Fala.BR**. 2024b. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/home>. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

CGE-CE. **Ceará Transparente**. 2024. Disponível em: <https://cearatransparente.ce.gov.br/?locale=pt-BR>. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

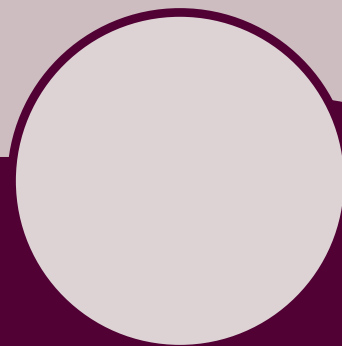
Conselho Nacional de Saúde. **Apresentação**. 2024. Disponível em <https://conselho.saude.gov.br/apresentacao-cns>. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Conselho Nacional de Direitos Humanos**. 2024. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh>. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Conselho Nacional de Assistência Social**. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/participacao-social/conselho-nacional-de-assistencia-social>. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. 2024. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/conanda>. Acesso em 15 de fevereiro de 2024.

Anexo



Anexo A - Checklist Escala Brasil Transparente – 360º

Ordem	Detalhamento	Temas/Parâmetros		Pontuação máxima	Informação localizada? (Sim ou Não)	Pontuação	%
1	TRANSPARÊNCIA ATIVA	Estrutura organizacional	Estrutura organizacional	1,50			1,50%
2			Unidades administrativas	Endereço Telefone Horário de atendimento	0,70 0,70 0,70		2,10%
3		Recetas	Dados das receitas	Previsão Arrecadação Classificação	1,00 1,50 1,50		4,00%
4		Despesas	Empenhos	Número Valor Data Favorecido Descrição	0,80 0,80 0,80 0,80 0,80		12,00%
5				Valor Data Favorecido Empenho de referência	1,00 1,00 1,00 1,00		
6			Pagamentos	Possibilita a consulta de empenhos ou pagamentos por favorecido	3,00		
7			Permite gerar relatório da consulta de empenhos ou de pagamentos em formato aberto	1,00			
8		Licitações	Processos licitatórios	Número/Ano do Edital Modalidade Objeto Situação/Status	0,75 0,75 0,75 0,75		9,00%
9				Disponibiliza o conteúdo integral dos editais	3,00		
10				Possibilita a consulta aos resultados das licitações ocorridas	3,00		
11		Contratos	Dados dos contratos	Objeto Valor Favorecido Número/Ano do contrato Vigência Licitação de origem	0,80 0,80 0,80 0,80 0,80 0,50		4,80%
12				Disponibiliza o conteúdo integral dos contratos	0,30		
13				Permite gerar relatório da consulta de licitações ou de contratos em formato aberto	1,00		1,00%
14		Obras públicas	Dados para acompanhamento	Objeto Valor total Empresa contratada Data de início Data prevista para término ou prazo de execução Valor total já pago ou percentual de execução financeira Situação atual da obra	0,40 0,40 0,40 0,40 0,40 0,30 0,30		2,60%
15				Nome Cargo/Função Remuneração	1,00 1,00 2,00		

Ordem	Detalhamento		Temas/Parâmetros		Pontuação máxima	Informação localizada? (Sim ou Não)	Pontuação	%		
16		Despesas com diárias		Nome do beneficiário	0,80			4,00%		
				Valores recebidos	0,80					
				Período da viagem	0,80					
				Destino da viagem	0,80					
				Motivo da viagem	0,80					
17		Regulamentação da Lei de Acesso à Informação		Divulgação do normativo local que regulamenta a LAI em local de fácil acesso.	2,50			2,50%		
18		Relatório estatístico	Divulgação de relatório de atendimentos	Quantidade de pedidos recebidos	1,00			2,00%		
				Quantidade e/ou percentual de pedidos atendidos	1,00					
				Quantidade e/ou percentual de pedidos indeferidos	x					
19		Bases de dados abertos		Publica na internet relação das bases de dados abertos do município ou do estado	0,50			0,50%		
TRANSPARÊNCIA ATIVA							0	50,00%		
1	TRANSPARÊNCIA PASSIVA	Existência de SIC	Indica o funcionamento de um SIC físico, isto é, com a possibilidade de entrega de um pedido de informação de forma presencial?	Endereço	1,00			3,00%		
				Telefone	1,00					
				Horário de atendimento	1,00					
			Existência de alternativa de envio de pedidos de acesso à informação de forma eletrônica	Sistema ou formulário	6,00			6,00%		
				E-mail	4,00					
2			Funcionamento do SIC	Não são feitas exigências que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação		4,00		4,00%		
Permite o acompanhamento posterior da solicitação				Data de registro do pedido	2,00			4,00%		
				Situação do pedido	2,00					
Responde aos pedidos de informação				Resposta ao Pedido 1	0,50			1,50%		
				Resposta ao Pedido 2	0,50					
				Resposta ao Pedido 3	0,50					
Cumprir os prazos para resposta das solicitações				Resposta no prazo para o Pedido 1	3,00			9,00%		
				Resposta no prazo para o Pedido 2	3,00					
				Resposta no prazo para o Pedido 3	3,00					
Atende aos pedidos, respondendo o que se perguntou				Resposta em conformidade para o Pedido 1	7,00			21,00%		
				Resposta em conformidade para o Pedido 2	7,00					
				Resposta em conformidade para o Pedido 3	7,00					
Comunica sobre possibilidade de recurso	Comunicação existente na resposta ao Pedido 1			0,50			1,50%			
	Comunicação existente na resposta ao Pedido 2			0,50						
	Comunicação existente na resposta ao Pedido 3			0,50						
TRANSPARÊNCIA PASSIVA							0	50,00%		
TOTAL					100		0	100,00%		

Sobre o autor

Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior é analista de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) desde 2009 e professor assistente da Universidade Estadual do Ceará (Uece), desde 2013. Mestre em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo e Doutor em administração e controladoria pela Universidade Federal do Ceará, com interesses de pesquisa em temas como: Responsabilidade Social Corporativa, Setor Público e Metodologias de Ensino e Pesquisa. E-mail: manuel.salgueiro@uece.br. Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/340775978331853>.



Fiel à sua missão de interiorizar o ensino superior no estado Ceará, a Uece, como uma instituição que participa do Sistema Universidade Aberta do Brasil, vem ampliando a oferta de cursos de graduação e pós-graduação na modalidade de educação a distância e gerando experiências e possibilidades inovadoras com uso das novas plataformas tecnológicas decorrentes da popularização da internet, do funcionamento do cinturão digital e da massificação dos computadores pessoais.

Comprometida com a formação de professores em todos os níveis e a qualificação dos servidores públicos para bem servir ao Estado, os cursos da UAB/Uece atendem aos padrões de qualidade estabelecidos pelos normativos legais do Governo Federal e se articulam com as demandas de desenvolvimento das regiões do Ceará.



UECE

