



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 5137/2016

Rubrica: _____

PROCESSO Nº: 5137/16-e

ORIGEM: Controladoria-Geral do Distrito Federal

ASSUNTO: Auditoria Operacional

EMENTA: Auditoria Operacional. Avaliação do nível de transparência dos órgãos integrantes da Administração Direta do DF e do cumprimento das leis que tratam do acesso à informação. Identificação de deficiências. Encaminhamento do relatório prévio às jurisdicionadas para conhecimento e manifestação. Nesta fase: análise das informações encaminhadas. Relatório Final de Auditoria. Unidade Técnica sugere a adoção de medidas para otimizar a transparência ativa e passiva no âmbito do Poder Executivo. Voto convergente.

Cuidam os autos de auditoria operacional que tem por objetivo avaliar o nível de transparência dos órgãos integrantes da Administração Direta do Distrito Federal, bem como aferir o cumprimento das Leis n.ºs 3.965/07 e 4.990/12, que tratam do acesso à informação.

O Corpo Técnico, por meio de aplicação de *checklist* nos sítios eletrônicos dos órgãos do Poder Executivo distrital, constatou que a transparência ativa, isto é, a disponibilização de ofício de informações governamentais, encontra-se insuficiente.

Como resultado da aplicação de *checklist* baseado na metodologia utilizada pela então Controladoria-Geral da União – CGU em âmbito nacional, também concluiu pela insuficiência da transparência passiva (divulgação de informações públicas em atendimento às solicitações dos cidadãos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 5137/2016

Rubrica: _____

Em face dos achados de auditoria, a versão prévia do Relatório de Auditoria foi encaminhada aos órgãos integrantes da Administração Direta do DF para conhecimento e manifestação, conforme Despacho Singular n.º 267/2016 (e-DOC D882F2EE-e).

Nesta fase, a Unidade Técnica, por meio do substancial Relatório Final de Auditoria (e-DOC EA195FAB-e), assevera que os argumentos apresentados pelas jurisdicionadas não foram capazes de modificar o conteúdo da versão prévia do relatório, permanecendo os achados inalterados. Dessa forma, teceu as seguintes considerações a título de conclusão:

“114. A presente auditoria visou avaliar o nível de transparência dos órgãos integrantes da Administração Direta do Distrito Federal, bem como aferir o cumprimento das Leis nos 3.965/2007 e 4.990/2012, que tratam do acesso à informação, havendo o trabalho se desdobrado em 02 (duas) questões de auditoria.

115. Na primeira questão, entendeu-se que os órgãos integrantes da Administração Direta do Distrito Federal não atendem de forma satisfatória aos preceitos de transparência (passiva e ativa) dispostos na legislação aplicável, haja vista que em relação à transparência ativa, apenas 03 (três), dos 24 (vinte e quatro) órgãos analisados, possuem nível aceitável, enquanto que os outros 21 (vinte e um), 88%, têm nível ruim ou péssimo. Quanto à transparência passiva, o cenário é melhor: 17 (dezesete) órgãos, 71%, possuem nível excelente, 05 (cinco), 21%, apresentam nível aceitável e apenas 02 (dois), 8%, estão com nível ruim.

116. Em relação à segunda questão, verificou-se que a Controladoria-Geral do Distrito Federal atua satisfatoriamente para assegurar a qualidade das informações disponibilizadas pela Administração Direta local e no Portal da Transparência do DF, na medida em que desenvolve diversas estratégias com objetivo de promover eficazmente ações de controle das transparências ativa e passiva no âmbito do Poder Executivo distrital, bem como fomentar a cultura do acesso realizando eventos voltados tanto para os servidores quanto para cidadãos e sociedade civil organizada.

117. Conclui-se, portanto, que embora o Portal da Transparência do DF contenha numerosas informações acerca da gestão financeira e orçamentária distritais, faz-se necessário que a Controladoria-Geral do Distrito Federal mantenha contínua vigilância na aplicação das Leis nos 3.965/2007 e 4.990/2012, do Decreto nº 34.276/2013 e da Instrução Normativa nº 02/2015-CGDF, adotando providências



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 5137/2016
Rubrica: _____

para o fomento da cidadania e do controle social e do reforço à cultura de acesso e transparência nos órgãos que compõem a Administração Direta do Distrito Federal.”

Por derradeiro, as sugestões ao egrégio Plenário foram no sentido de:

“I) tomar conhecimento:

- a. do presente Relatório Final de Auditoria (e-DOC EA195FAB-e);*
- b. dos Ofícios nºs 1397/2016-GAB/CACI, 2991/CM, 1363/2016-CBMDF_GABCG, 823/2016-Ass/DGPC, 847/2016-GAB/SEAGRI/DF, 633/2016-GAB/SEC, 645/2016-GAB/SEDES, 796/2016-GAB/SEF, 390.001.228/2016-GAB/SEGETH, 932/2016-GAB/SEJUS e 1524/2016-GAB/SEPLAG, os quais referem-se aos e-DOC 1A5E2D6B-c, 498C7905-c, 30514B87-c, D78A3E99-c, 293AD966-c, 730C72FB-c, 8B42337D-c, 0BB88E1E-c, 8BBE93CA-c, 4DE4DAFD-c e BD08ECF7-c, respectivamente;*

II) determinar à CGDF que adote providências para otimizar a transparência ativa e passiva no âmbito do Poder Executivo distrital, tais como:

- a. institua e execute cronograma regular e periódico de eventos de capacitação, conforme dispõe o Decreto nº 34.276/2013, art. 55, inciso III, acerca dos aspectos legais e operacionais da Lei de Acesso à Informação, direcionados principalmente aos servidores que atuam em ouvidorias e àqueles imbuídos da função de autoridade de monitoramento, fazendo gestão, se entender conveniente, junto à Escola de Governo para oferecer cursos e treinamentos regulares;*
- b. institua e execute cronograma regular e periódico de campanhas de fomento à cultura da transparência e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação junto à Administração Pública e aos cidadãos, conforme prevê o Decreto nº 34.276/2013, art. 55, inciso II;*
- c. realize ações de fiscalização periódicas com vistas a verificar o nível de transparência ativa e passiva dos órgãos do Poder Executivo distrital, bem como aumentar a aderência aos normativos que regem a matéria, com posterior elaboração e publicação dos resultados em seu site, nos termos do Decreto nº 34.276/2013, art. 7º, inciso IV;*

III) determinar à Polícia Civil do DF, à Polícia Militar do DF e à Defensoria Pública do DF que, se ainda não fizeram, passem a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 5137/2016

Rubrica: _____

utilizar o layout de sítio eletrônico comum aos demais órgãos integrantes do Poder Executivo distrital ou incorporem aos seus atuais sítios os menus-padrões relacionados à transparência ativa previstos na Instrução Normativa nº 02/2015-CGDF;

IV) *recomendar à CGDF que:*

- a. *promova estudos com vistas à implantação de mecanismos de participação popular no aprimoramento da transparência, baseando-se, por exemplo, em iniciativas similares que preveem premiações para desenvolvimento de trabalhos acadêmicos inovadores;*
- b. *fomente o aprimoramento dos controles gerenciais dos órgãos do Poder Executivo distrital a fim de garantir que as informações frequentemente solicitadas possam ser disponibilizadas de ofício em seus sites oficiais e/ou no Portal da Transparência do DF;*
- c. *adote medidas com vistas a aumentar o detalhamento dos Relatórios Anuais sobre a Lei de Acesso à Informação encaminhados à Câmara Legislativa do DF, por exemplo, dispondo os tipos de dados hoje existentes para cada órgão;*

V) *autorizar:*

- a. *o envio da cópia do presente Relatório Final de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada à Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle da Câmara Legislativa do Distrito Federal e aos órgãos integrantes da Administração Direta do Poder Executivo do Distrito Federal para ciência e adoção das medidas necessárias ao aprimoramento da transparência ativa e passiva no âmbito do Distrito Federal;*
- b. *o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria para adoção das providências de praxe.”*

É o relatório.



VOTO

Registro, inicialmente, que a presente fiscalização foi solicitada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, decorrente de requerimento parlamentar junto à Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle.

A auditoria aqui albergada teve como objetivo geral avaliar o nível de transparência dos órgãos integrantes da Administração Direta do Distrito Federal, bem como aferir o cumprimento das Leis n.ºs 3.965/07 e 4.990/12, que tratam do acesso à informação.

Para alcançar tal objetivo, a Unidade Técnica trabalhou com duas questões de auditoria:

- 1) Os órgãos integrantes da Administração Direta do Distrito Federal atendem de forma satisfatória aos preceitos de transparência (passiva e ativa) dispostos na legislação aplicável?
- 2) A Controladoria-Geral do Distrito Federal atua satisfatoriamente para assegurar a qualidade das informações disponibilizadas pela Administração Direta local e no Portal da Transparência do DF?

Para melhor entendimento da primeira questão, importante trazer à colação os conceitos de transparência ativa e passiva:

- Transparência ativa: divulgação de informações à população de ofício, ou seja, por iniciativa do próprio setor público, que se antecipa às demandas da sociedade e as torna públicas independentemente de requerimento, utilizando principalmente a *Internet*;
- Transparência passiva: divulgação de informações públicas em atendimento às solicitações dos cidadãos.

Como resultado dos trabalhos, a Unidade Técnica, nos termos do Relatório Final de Auditoria (e-DOC EA195FAB-e), concluiu que os órgãos integrantes da Administração Direta do Distrito Federal **não atendem de forma satisfatória** aos preceitos de transparência



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 5137/2016

Rubrica: _____

(passiva e ativa) dispostos na legislação aplicável, haja vista que em relação à transparência ativa, apenas 03 (três), dos 24 (vinte e quatro) órgãos analisados, possuem nível aceitável, enquanto que os outros 21 (vinte e um) têm nível ruim ou péssimo (correspondente a 88%). Quanto à transparência passiva, o cenário é melhor: 71% possuem nível excelente, 21% apresentam nível aceitável e 8% estão com nível ruim.

Ainda de acordo com o citado relatório de auditoria, os problemas mais recorrentes em relação à **transparência ativa** foram:

- Insuficiência e/ou inexistência de informações acerca de ações e programas desenvolvidos pelo órgão e os principais resultados alcançados;
- Insuficiência de informações sobre a execução financeira e orçamentária de fundos públicos vinculados ao órgão ou, alternativamente, sobre a inexistência desses;
- Insuficiência e/ou inexistência de informações sobre auditorias realizadas no âmbito do órgão, prestação/tomada de contas anuais e especiais, informações sobre controle e fiscalização de recursos públicos destinados a Organizações Não Governamentais;
- Carência de detalhamento dos procedimentos licitatórios, contratos, convênios e instrumentos congêneres firmados;
- Insuficiência e/ou inexistência de informações acerca do responsável pelo Serviço de Atendimento ao Cidadão – SIC e da autoridade de monitoramento no órgão;
- Falta de padronização das mensagens dos menus de apresentação (principalmente por parte das Polícias Civil e Militar do DF, Corpo de Bombeiros do DF e Defensoria Pública do DF) e/ou de encaminhamento para o Portal da Transparência do DF;
- Inexistência de perguntas frequentes feitas pelos cidadãos acerca das atividades e serviços prestados pelo órgão;
- Desatualização dos dados, bem como inexistência de indicação da data da última atualização das informações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 5137/2016
Rubrica: _____

Ao se reportar à **transparência passiva**, o Corpo Técnico esclarece ter aplicado *checklist* contendo quatro solicitações de informação para cada um dos 24 órgãos da Administração Direta analisados, sendo três delas relativas à gestão de pessoal (diárias, passagens e licenças) e de contrato e uma referente à atividade finalística de cada órgão. As respostas a essas solicitações foram avaliadas em dois aspectos (em uma escala de 0 a 10 pontos): prazo de atendimento e conformidade da resposta com a pergunta.

Além disso, foram verificados os seguintes aspectos em aproximadamente 30 sítios eletrônicos públicos do DF (também numa escala de 0 a 10 pontos):

- a) Exposição clara da legislação correlata à transparência, mormente da sua regulamentação;
- b) Indicação precisa da possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial, elencando endereço, telefone de contato e horários de funcionamento do órgão;
- c) Indicação precisa no *site* de *link* de acesso ao e-SIC;
- d) Dispensa de exigências de dados do demandante que não aqueles constantes dos normativos legais;
- e) Possibilidade de acompanhamento posterior do pedido.

Ao analisar os resultados obtidos, a Unidade Instrutiva assevera que o atual cenário da transparência passiva da Administração Direta do DF pode ser aprimorado, defendendo que *“Diretamente, por meio da otimização do atendimento às demandas por informações no prazo previsto na legislação aplicável e atentando-se para o detalhamento solicitado. E indiretamente, conferindo-se mais eficácia à transparência ativa, uma vez que quanto maior o volume de informações gerenciais disponíveis ao cidadão, menor será o quantitativo de demandas e/ou mais rapidamente elas poderão ser atendidas, haja vista que bastará ao órgão demandado indicar o endereço on-line em que a informação está disponível”*.

Em relação à **segunda questão de auditoria**, o Corpo Técnico afirma que a Controladoria-Geral do Distrito Federal atua satisfatoriamente para assegurar a qualidade das informações disponibilizadas pela Administração Direta local e no Portal da Transparência do DF, na medida em que desenvolve diversas estratégias com objetivo de promover ações de controle das transparências ativa e passiva no âmbito do Poder Executivo distrital, bem como para fomentar



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 5137/2016

Rubrica: _____

a cultura do acesso realizando eventos voltados tanto para os servidores quanto para cidadãos e sociedade civil organizada.

A Instrução destacou algumas das estratégias adotadas pela CGDF para o aprimoramento da transparência, dentre elas: edição da Instrução Normativa n.º 02/2015-CGDF com vistas a regulamentar a divulgação de informações nos *sites* dos órgãos distritais; elaboração do Guia de Transparência Ativa; elaboração de Guia Prático de Implementação da Lei de Acesso à Informação com objetivo de orientar servidores e ouvidores; capacitação de ouvidores e servidores.

No que tange às ações de controle realizadas pela CGDF relacionadas à transparência e ao acesso à informação, ganham relevo as seguintes: avaliação semestral do nível de transparência ativa dos órgãos distritais, inclusive com a elaboração e publicação de ranking; visitas técnicas às unidades de ouvidoria dos órgãos do Poder Executivo distrital; elaboração de relatório anual sobre a transparência passiva dos órgãos distritais, com remessa à Câmara Legislativa do DF.

Acerca das ações de fomento à cultura do acesso à informação, a Unidade Técnica destacou os seguintes eventos promovidos pela CGDF:

- “Olho vivo no dinheiro público”, que foi direcionado aos cidadãos, integrantes de conselhos de Políticas Públicas e membros da sociedade civil organizada com a distribuição de *folders*;
- “Espaço Aberto – transparência Pública: você faz parte”, que foi destinado aos órgãos do Poder Executivo distrital com o objetivo de orientá-los sobre aspectos procedimentais relativos ao Guia de Transparência Ativa, bem como comunicar a edição das Cartas de Serviços a serem disponibilizadas em cada *site*.

A Constituição Federal consagra expressamente o princípio da publicidade¹, segundo o qual os atos praticados pelo Poder Público devem ser levados ao conhecimento dos cidadãos. Portanto, a regra é a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei.

¹ Art. 37. 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 e, também, ao seguinte:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 5137/2016
Rubrica: _____

Sendo assim, as leis de acesso à informação fomentam a transparência administrativa, que pode ser entendida como a obrigação imposta ao administrador público em promover a prestação de contas para a população, mostrando o que faz, como faz, por que faz, quanto gasta e os resultados alcançados. Se a população não tem acesso à informação, fica impossibilitada de exercer seu papel de fiscalizadora das atividades governamentais, ou seja, de exercer o chamado controle social.

Nesse contexto, mostra-se preocupante o quadro identificado no presente trabalho de auditoria no sentido de que as informações disponíveis nos sítios eletrônicos dos órgãos distritais não se encontram em nível aceitável, afastando-os, assim, da desejável transparência hoje tão exigida do Poder Público.

Verifico, pois, que as medidas alvitradas pela Unidade Técnica podem contribuir para o aprimoramento da transparência governamental, bem como para o fomento do controle social, motivo pelo qual considero que o encaminhamento por ela proposto deve ser acolhido pelo Plenário. Assim, por entender que não merecem quaisquer reparos, adoto como razão de decidir os fundamentos constantes do Relatório Final de Auditoria (e-DOC EA195FAB-e).

Ante o exposto, em concordância com o Órgão Técnico, **VOTO** por que este egrégio Plenário:

I – tome conhecimento:

- a) do Relatório Final de Auditoria (e-DOC EA195FAB-e);
- b) dos Ofícios n.ºs 1397/2016-GAB/CACI, 2991/CM, 1363/2016-CBMDF_GABCG, 823/2016-Ass/DGPC, 847/2016-GAB/SEAGRI/DF, 633/2016-GAB/SEC, 645/2016-GAB/SEDES, 796/2016-GAB/SEF, 390.001.228/2016-GAB/SEGETH, 932/2016-GAB/SEJUS e 1524/2016-GAB/SEPLAG, os quais referem-se aos e-DOC 1A5E2D6B-c, 498C7905-c, 30514B87-c, D78A3E99-c, 293AD966-c, 730C72FB-c, 8B42337D-c, 0BB88E1E-c, 8BBE93CA-c, 4DE4DAFD-c e BD08ECF7-c, respectivamente;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 5137/2016
Rubrica: _____

II – determine à CGDF que adote providências para otimizar a transparência ativa e passiva no âmbito do Poder Executivo distrital, tais como:

a) institua e execute cronograma regular e periódico de eventos de capacitação, conforme dispõe o Decreto n.º 34.276/13, art. 55, inciso III, acerca dos aspectos legais e operacionais da Lei de Acesso à Informação, direcionados principalmente aos servidores que atuam em ouvidorias e àqueles imbuídos da função de autoridade de monitoramento, fazendo gestão, se entender conveniente, junto à Escola de Governo para oferecer cursos e treinamentos regulares;

b) institua e execute cronograma regular e periódico de campanhas de fomento à cultura da transparência e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação junto à Administração Pública e aos cidadãos, conforme prevê o Decreto n.º 34.276/13, art. 55, inciso II;

c) realize ações de fiscalização periódicas com vistas a verificar o nível de transparência ativa e passiva dos órgãos do Poder Executivo distrital, bem como aumentar a aderência aos normativos que regem a matéria, com posterior elaboração e publicação dos resultados em seu *site*, nos termos do Decreto n.º 34.276/13, art. 7º, inciso IV;

III – determine à Polícia Civil do DF, à Polícia Militar do DF e à Defensoria Pública do DF que, se ainda não fizeram, passem a utilizar o *layout* de sítio eletrônico comum aos demais órgãos integrantes do Poder Executivo distrital ou incorporem aos seus atuais sítios os menus-padrões relacionados à transparência ativa previstos na Instrução Normativa n.º 02/2015-CGDF;

IV – recomende à CGDF que:

a) implemente mecanismos de incentivo à participação popular para o aprimoramento da transparência,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 5137/2016
Rubrica: _____

baseando-se, por exemplo, em iniciativas similares que preveem premiações para o desenvolvimento de trabalhos acadêmicos inovadores;

- b) fomente o aprimoramento dos controles gerenciais dos órgãos do Poder Executivo distrital a fim de garantir que as informações frequentemente solicitadas possam ser disponibilizadas de ofício em seus *sites* oficiais e/ou no Portal da Transparência do DF;
- c) adote medidas com vistas a aumentar o detalhamento dos Relatórios Anuais sobre a Lei de Acesso à Informação encaminhados à Câmara Legislativa do DF, dispondo, por exemplo, sobre os tipos de dados hoje existentes para cada órgão;

V – autorize:

- a) o envio da cópia do Relatório Final de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e desta decisão à Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle da Câmara Legislativa do Distrito Federal e aos órgãos integrantes da Administração Direta do Poder Executivo do Distrito Federal para ciência e adoção das medidas necessárias ao aprimoramento da transparência ativa e passiva no âmbito do Distrito Federal;
- b) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria para os devidos fins.

Brasília, em de de 2016.

MANOEL DE ANDRADE
Relator