



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

AUDITORIA OPERACIONAL

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA

Transparência e Acesso à Informação

(Processo nº 5137/2016-e)



Brasília – 2016



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Resumo Executivo

O direito à transparência e ao acesso à informação remonta ao ano de 1766, quando a primeira lei sobre o assunto foi editada na Suécia. Posteriormente, a partir da década de 1960, outros países aprovaram leis regulando esse direito, o qual é visto atualmente como fundamental pela comunidade internacional.

No Brasil, apesar de a Constituição Federal de 1988 trazer o direito à transparência e ao acesso à informação originalmente, o qual foi reforçado por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, somente com a edição da Lei nº 12.527/2011, ele foi regulamentado e pôde ser plenamente exercido pelos cidadãos, tornando o Brasil o 90º (nonagésimo) país a legislar sobre essa matéria. No Distrito Federal, a Lei nº 4.990/2012, regulamentada pelo Decreto nº 34.276/2013, disciplina o assunto.

Com o advento da regulamentação constitucional, o acesso às informações governamentais por parte dos cidadãos tornou-se a regra, enquanto que o sigilo, a exceção.

A transparência divide-se em passiva e ativa. A primeira baseia-se em solicitações de informações pelo cidadão ao Poder Público, o que pode ser realizado por meio do Serviço de Informação ao Cidadão de forma presencial ou eletrônica (e-SIC). A segunda refere-se à disponibilização de ofício de dados e informações, que se dá preferencialmente *on-line* (no Portal da Transparência e/ou nos sítios eletrônicos oficiais).

No âmbito do Poder Executivo distrital, cabe à Controladoria-Geral do DF monitorar a aplicação de ambos os tipos de transparência, bem como ações de aprimoramento, controle e fomento do acesso à informação.

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

O que o Tribunal buscou avaliar?

Definiu-se como objetivo geral 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Para alcançar esse objetivo, foram propostas duas questões de auditoria:

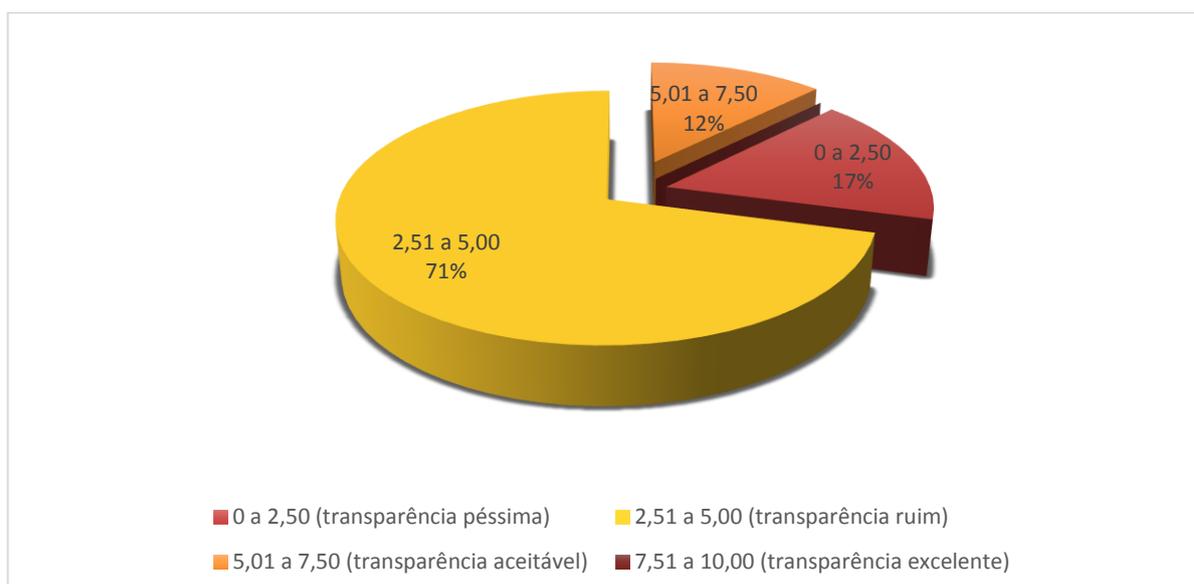
1. Os órgãos integrantes da Administração Direta do Distrito Federal atendem de forma satisfatória aos preceitos de transparência (passiva e ativa) dispostos na legislação aplicável?
2. A Controladoria-Geral do Distrito Federal atua satisfatoriamente para assegurar a qualidade das informações disponibilizadas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

O que o Tribunal constatou?

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

Dos 24 (vinte e quatro) órgãos integrantes da Administração Direta local, 21 (vinte e um) possuem nível de transparência ativa ruim (71%) ou péssimo (17%). Apenas 03 (três) apresentam nível de transparência ativa aceitável (o que corresponde a 12%) e nenhum possui nível excelente. Conforme visto no gráfico a seguir:

Proporção das notas alcançadas pela Administração Direta em avaliação de transparência ativa





TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

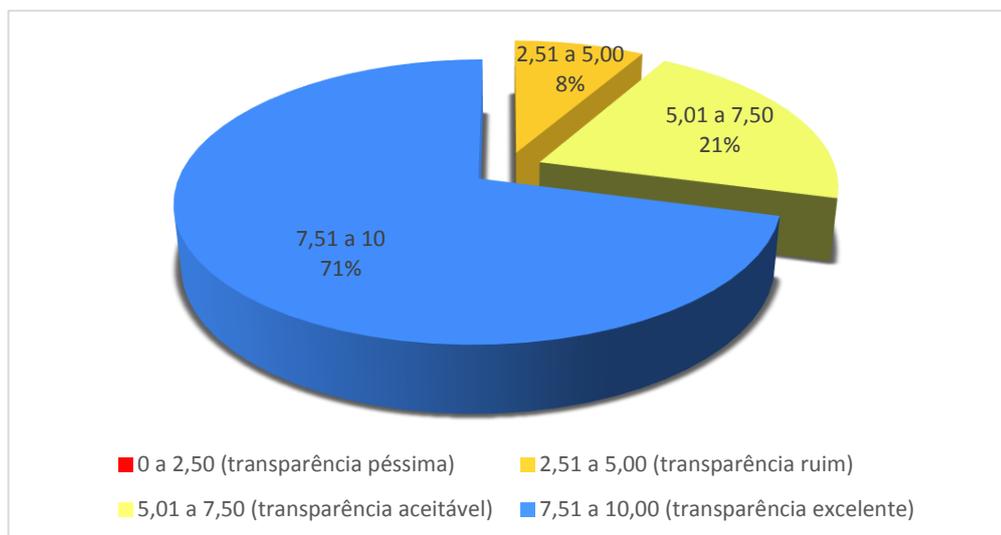
No que tange à transparência passiva, aplicou-se *checklist* baseado na metodologia utilizada pela então Controladoria-Geral da União – CGU em âmbito nacional, a Escala Brasil Transparente, que possibilitou a medição da transparência de estados e municípios de todo o país.

Analogamente à metodologia da CGU, foram encaminhadas 04 (quatro) solicitações de informação para cada órgão integrante da Administração Direta do DF, sendo 03 (três) relativas à gestão administrativa e 01 (uma) referente à atividade finalística de cada órgão.

As respostas a essas solicitações foram avaliadas sob 02 (duas) perspectivas: quanto ao prazo de atendimento e quanto à conformidade da resposta com a pergunta, cada uma correspondendo à metade da pontuação atribuída ao *checklist*.

A transparência passiva restou melhor implementada. Dos 24 (vinte e quatro) órgãos integrantes da Administração Direta local, 17 (dezessete) possuem nível de transparência passiva excelente (71%) e nenhum se enquadra no conceito péssimo, conforme se aduz do gráfico abaixo:

Proporção das notas alcançadas pela Administração Direta do DF em avaliação de transparência passiva



No entanto, vale ressaltar que 27% das respostas foram encaminhadas fora do prazo de resposta (de 20 dias prorrogáveis por mais 10, justificadamente) e que



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

15% não foram respondidas pelos órgãos questionados.¹

No que tange à conformidade com as solicitações, as respostas encaminhadas tiveram aderência média de 72%. Todavia, vale ressaltar que a questão que tratou da atividade finalística de cada órgão obteve aderência de apenas 55% (a menor entre as quatro).

Quais foram as proposições formuladas pela equipe de auditoria?

Entre as determinações e recomendações propostas à Controladoria-Geral do DF, destacam-se: a instituição de um cronograma 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; a realização de fiscalizações periódicas para 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; a promoção de estudos para implantar mecanismos de participação popular no aprimoramento da transparência; e fomento ao aperfeiçoamento 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.

Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal a promoção da cidadania e do controle social; o reforço da cultura de acesso e transparência no DF; o aumento da participação popular na gestão pública e da sensação de controle por parte dos gestores; a melhoria da governança da Administração Pública e da sensação de credibilidade.

¹ Considerando a data limite de até 15 dias úteis após findo o prazo de resposta, incluindo-se a prorrogação.



Sumário

1. Introdução.....	7
1.1. Apresentação.....	7
1.2. Identificação do Objeto	7
1.3. Contextualização	11
1.4. Áreas e Pontos Potencialmente Significantes	12
1.5. Objetivos.....	12
1.5.1. Objetivo Geral	12
1.5.2. Objetivos Específicos	13
1.6. Escopo.....	13
1.7. Montante Fiscalizado	14
1.8. Metodologia	14
1.9. Critérios de auditoria.....	15
1.10. Avaliação de Risco Inerente e de Controle.....	15
1.11. Risco de Auditoria.....	17
2. Resultados da Auditoria	18
2.1. Questão de Auditoria nº 01 – Os órgãos integrantes da Administração Direta do Distrito Federal atendem de forma satisfatória aos preceitos de transparência (passiva e ativa) dispostos na legislação aplicável?	18
2.2. Achado de Auditoria nº 01 – Transparência ativa insuficiente na Administração Direta	18
2.3. Achado de Auditoria nº 02 – Transparência passiva insuficiente na Administração Direta	30
2.4. Questão de Auditoria nº 02 – 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?	45
3. Conclusão.....	47
4. Proposições.....	48
Anexo I	51
Anexo II	55



1. Introdução

1.1. Apresentação

Trata-se de Auditoria Integrada realizada na Administração Direta do Distrito Federal para avaliar o nível de transparência dos seus órgãos integrantes, com o objetivo de aferir o cumprimento das Leis Distritais nºs 3.965/2007 e 4.990/2012, que dispõem sobre o acesso à informação.

2. A presente auditoria foi incluída no Plano Geral de Ação para o exercício de 2016² por meio da Decisão nº 6088/2015. A fiscalização foi solicitada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, na figura da Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle dessa Casa, cujo requerimento foi item de deliberação no Processo nº 32115/2015.

3. A execução da auditoria compreendeu o período de fevereiro a junho de 2016.

1.2. Identificação do Objeto

4. O objeto da auditoria abrange a transparência dos órgãos da Administração Direta do DF, a qual se divide em ativa e passiva, conforme indicado a seguir:

- 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.³

5. Internacionalmente, a transparência e o acesso à informação foram reconhecidos por diversas entidades supranacionais, tais como a Organização das Nações Unidas – ONU, Organização de Estados Americanos – OEA e Organização para a Segurança e Cooperação na Europa – OSCE, como dimensões do próprio direito à liberdade de expressão. Nesse sentido, em 2004, esses organismos editaram uma Declaração Conjunta aquilatando o conceito de direito à informação nos

² Aprovado pelas Decisões nºs 67 e 6062/2015.

³ Adaptado de conteúdo constante em <http://www.acessoainformacao.gov.br/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

seguintes termos:

O direito de acesso à informação em posse das autoridades públicas constitui um direito humano fundamental que deve ser efetivado em nível nacional através de legislação abrangente (leis de liberdade de informação, por exemplo) baseada no princípio da máxima divulgação, estabelecendo a presunção de que toda informação é acessível e está sujeita somente a um sistema estrito de exceções.⁴

6. No arcabouço jurídico brasileiro, o acesso à informação foi disciplinado originalmente pela CF/1988, nos seguintes termos:

Art. 5º.

[...]

XXXIII - 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;

[...]

Art. 216.

[...]

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

7. Com o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998, a Magna Carta foi alterada de modo a compreender o seguinte dispositivo:

Art. 37.

[...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

[...]

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

8. Posteriormente, houve a regulamentação do acesso à informação por meio da Lei Federal nº 12.527/2011,⁵ que alterou o paradigma da publicidade e da transparência no âmbito da Administração Pública brasileira, tornando regra que as informações governamentais sejam acessíveis e fazendo com que o sigilo constitua exceção.

9. Não obstante ser recente no Brasil, o 90º (nonagésimo) país do mundo a implantar uma lei de acesso à informação, práticas dessa natureza começaram a se

⁴ Disponível em: <<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.sf/0/9A56F80984C8BD5EC1256F6B005C47F0?opendocument>>.

⁵ Regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

popularizar em diversos países a partir da década de 1960. Registre-se, a primeira lei desse tipo foi aprovada na Suécia no ano de 1766⁶.

10. No DF, anteriormente à regulamentação do dispositivo Constitucional em âmbito federal pela Lei nº 12.527/2011, foi aprovada a Lei nº 3.965/2007, que estabeleceu diretrizes para a divulgação de dados, informações e demonstrativos orçamentários, contábeis, financeiros e patrimoniais. Ocorre que tal elenco de conhecimentos restou abarcado e estendido pela Lei nº 4.990/2012, regulamentada pelo Decreto nº 34.274/2013, que disciplina o acesso à informação no Distrito Federal, razão pela qual esta fiscalização enfatiza a verificação do cumprimento da derradeira norma legal.

11. Posteriormente, foi editada a Instrução Normativa nº 02/2015-CGDF, que dispõe sobre a divulgação, nos sítios eletrônicos oficiais da Administração Pública distrital, de informações de interesse geral ou coletivo, custodiadas e produzidas pelos órgãos do Governo local, observado o contido na Lei nº 4.990/2012.

12. Tais diplomas legais visam promover e fomentar a gestão pública transparente, propiciando amplo acesso dos cidadãos a informações governamentais (exceto aquelas resguardadas por sigilo particular ou coletivo), bem como sua divulgação espontânea à sociedade.

13. Nesse contexto, os sítios eletrônicos dos órgãos públicos distritais perfazem importantes canais de transparência, podendo conter informações de elevado interesse coletivo, tais como: principais gestores, telefones de contato, organograma, breves descrições das ações desenvolvidas, dentre outras.

14. Outro canal relevante para difusão de informações governamentais é o Portal da Transparência do DF, gerido pela Controladoria-Geral do DF – CGDF,⁷ o qual disponibiliza dados sobre a execução financeira e orçamentária local, remuneração de servidores, convênios, contratos, editais, resultados de licitações, dentre outros.

15. Elencam-se a seguir os gestores das principais unidades relacionadas ao

⁶ Informação disponível em <http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/1136>, acesso em 15/06/2016.

⁷ Conforme disposto no art. 15, inciso I, do Decreto nº 36.236/2015.



objeto da fiscalização durante o período de execução desta auditoria:

Tabela 1: Titulares das pastas relacionadas ao objeto da fiscalização

Cargo/Função	Gestor
Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais	Sérgio Sampaio Contreiras de Almeida
Casa Militar	Claudio Ribas de Sousa
Defensoria Pública	Ricardo Batista Sousa
Procuradoria-Geral	Paola Aires Corrêa Lima
Controladoria-Geral do Distrito Federal	Henrique Moraes Ziller
Secretaria de Estado de Fazenda	João Antônio Fleury Teixeira
Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão	Leany Barreiro de Sousa Lemos
Secretaria de Estado de Saúde	Fábio Gondim Pereira da Costa até 1º/03/2016 Humberto Lucena Pereira da Fonseca
Secretaria de Estado de Educação	Júlio Gregório Filho
Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social	Márcia de Alencar Araújo
Polícia Civil	Eric Seba de Castro
Polícia Militar	Marcos Antônio Nunes de Oliveira
Corpo de Bombeiros Militar	Hamilton Santos Esteves Junior
Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável	Arthur Bernardes
Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social e Direitos Humanos	Joe Valle
Secretaria de Estado de Mobilidade	Marcos de Alencar Dantas
Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação	Thiago Teixeira de Andrade
Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos	Julio Cesar Peres
Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania	João Carlos Souto
Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude	Aurélio Araújo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Cargo/Função	Gestor
Secretaria de Estado de Cultura	Guilherme Reis
Secretaria de Estado do Meio Ambiente	André Lima
Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural	José Guilherme Leal
Secretaria de Estado do Esporte, Turismo e Lazer	Leila Barros

Fonte: sítios eletrônicos dos órgãos integrantes da Administração Direta do DF e Diário Oficial do DF.

Posição em: 1º/04/2016.

1.3. Contextualização

16. A Câmara Legislativa do DF – CLDF, titular do controle externo em âmbito distrital, encaminhou a esta Corte, por meio do Ofício nº 393/2015-GMD⁸, o Requerimento nº 872/2015, de autoria do deputado Chico Leite, aprovado pela Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle daquela Casa, solicitando a realização de auditoria para aferir o cumprimento pelo Governo do Distrito Federal das Leis nºs 3.965/2007 e 4.990/2012, que tratam de transparência pública e acesso à informação.

17. Ato contínuo, essa Corte de Contas aprovou a Decisão nº 6.088/2015, autorizando a inclusão de auditoria, cujo objeto consta do requerimento supra, no Plano Geral de Ação referente ao exercício de 2016, que, por sua vez, foi aprovado pelo egrégio Plenário por meio da Decisão Administrativa nº 67/2015.

18. A matéria também foi objeto de exame no plano nacional, destacando-se a avaliação da transparência pública realizada em estados e municípios brasileiros pela Controladoria-Geral da União⁹, por meio de metodologia própria denominada “Escala Brasil Transparente”, aplicada aos sítios eletrônicos de cada ente federativo,¹⁰ a qual baliza alguns dos instrumentos de medida utilizados nesta fiscalização.

19. A referida avaliação nacional, em suas duas edições, aferiu pontos relacionados à regulamentação de dispositivos da Lei nº 12.257/2011 e à transparência passiva, atribuindo notas aos entes federativos selecionados. Ressalta-

⁸ E-DOC [0471936F-c](#) (Processo nº 32115/2015).

⁹ Conforme consta em <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente#>.

¹⁰ No caso do DF, o Portal do Governo de Brasília, <http://www.df.gov.br/>.



se que o DF atingiu a nota máxima na 2ª edição desse exame.

1.4. Áreas e Pontos Potencialmente Significantes

20. A título de pontos fortes, destaca-se o Portal da Transparência do DF¹¹, que contém numerosas informações acerca da gestão financeira e orçamentária distritais, o que justificou a nota máxima alcançada pelo DF na avaliação promovida pela CGU¹² por meio da metodologia “Escala Brasil Transparente”.

21. No que tange a pontos fracos, tem-se a recorrente desatualização dos regimentos internos dos órgãos integrantes da Administração Direta, o que dificulta a identificação pela equipe de auditoria dos setores responsáveis pelo atendimento a demandas de acesso à informação (transparência passiva), bem como inviabiliza, por vezes, a disponibilização de organograma atualizado do órgão em seu respectivo sítio eletrônico (transparência ativa).

22. Quanto a oportunidades, a partir da adoção das providências sugeridas por esta auditoria, espera-se que a transparência pública no DF, ativa e passiva, seja aprimorada, principalmente no que tange aos sítios eletrônicos, de modo que todos disponibilizem o rol de informações previstas nas normas que disciplinam o acesso à informação. Com isso, espera-se que o cidadão possa melhor se informar acerca da gestão pública distrital e tornar o controle social eficaz e efetivo.

23. Por fim, a título de ameaças, tem-se o risco de perpetuação da chamada “cultura do segredo” ante a resistência dos servidores públicos em divulgar (principalmente de ofício) informações relevantes à sociedade, uma vez que, conforme mencionado, a transparência fomenta o controle social da atividade governamental.

1.5. Objetivos

1.5.1. Objetivo Geral

24. A presente auditoria tem por objetivo 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

¹¹ <http://www.transparencia.df.gov.br/Pages/inicio.aspx>

¹² Atual Ministério da Fiscalização, Transparência e Controle, conforme dispõe a Lei nº 13.341/2016.



informação.

1.5.2. Objetivos Específicos

25. As questões de auditoria estão assim definidas:

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?

1.6. Escopo

26. Em conformidade com o art. 1º da Lei nº 12.527/2011, subordinam-se aos preceitos da Lei de Acesso à Informação (LAI):

[...]

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

27. No mesmo sentido, a legislação distrital¹³ dispõe que:

[...]

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I – os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo e Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

II – as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Distrito Federal.

28. O Poder Executivo do Distrito Federal, por meio do Decreto nº 34.276/2013, e a Controladoria-Geral do DF, mediante Instrução Normativa nº 2/2015-CGDF, buscaram complementar as leis nacional e distrital, disciplinando os aspectos operacionais que lhes são correlatos.

¹³ Lei nº 4.990/2012, art. 1º, parágrafo único, incisos I e II.



29. Por tratar-se da primeira auditoria realizada pelo TCDF para examinar a qualidade da transparência pública no Distrito Federal, e considerando a quantidade de órgãos que integram a Administração Distrital, bem como a diversidade de matérias tratadas, optou-se por delimitar o escopo da auditoria aos órgãos da Administração Direta, principalmente por conta da similaridade da estrutura organizacional e praxes administrativas desses.

30. O exame compreende o período de janeiro a junho de 2016.

1.7. Montante Fiscalizado

31. O montante fiscalizado foi de R\$ 351.942,39, conforme consta na tabela a seguir:

Tabela 1 – Montante autorizado, empenhado e liquidado em 2015 relativo a transparência

	Autorizado (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)
2015*	365.342,39	351.942,39	351.942,39

*Programa de Trabalho: 04.124.6203.4093.0001 – Controle, Correção e transparência dos recursos públicos.
Fonte: [SIGGo](#).

32. Não foram considerados os gastos públicos com recursos humanos afetos a atividades de transparência em razão da ausência de segregação dessas informações gerenciais ou de correlação desses custos com a atividade.

1.8. Metodologia

33. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (e-DOC [E60C2438-e](#)), merecendo destaque: a aplicação de *checklist*, a análise documental e o *benchmarking*.

34. Foram aplicados *checklists* em todos os órgãos integrantes da Administração Direta do Distrito Federal, os quais foram formulados com base na legislação correlata, principalmente a IN nº 02/2015-CGDF, com vistas a mensurar o nível de transparência ativa e passiva deles. Cumpre mencionar que em relação à transparência passiva, elaboraram-se 04 (quatro) perguntas para cada órgão, que foram encaminhadas via Sistema eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC), disponível em <https://www.e-sic.df.gov.br/sistema/site/Default.aspx>.



35. Após, os resultados dos *checklists* foram consolidados e as pontuações dos níveis de transparência ativa e passiva de cada órgão foram ordenadas, o que resultou na formação de um *ranking* entre eles.

1.9. Critérios de auditoria

36. Foram utilizados os seguintes critérios:

- Constituição Federal de 1988, art. 5º, XXXIII, art. 37, §3º, II, art. 216, §2º;
- 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 de 1988;
- Leis nº 3.965/2007 – dispõe sobre a divulgação de dados, informações e demonstrativos relativos à administração orçamentária, financeira, contábil e patrimonial do Distrito Federal;
- Lei nº 4.990/2012 – regula o acesso a informações no Distrito Federal previsto no art. 5º, XXXIII, no art. 37, § 3º, II, e no art. 216, § 2º, da Constituição Federal e nos termos do art. 45, da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências;
- Decreto nº 34.276/2013 – Regulamenta a Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012, que dispõe sobre 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, todos da Constituição Federal de 1988;
- Instrução Normativa nº 02/2015-CGDF – Disciplina a divulgação, nos sítios oficiais na rede mundial de computadores – internet, de informações de interesse geral ou coletivo, custodiadas e produzidas pelos órgãos do Governo do Distrito Federal, observado o disposto na Lei Distrital nº 4.990 de 2012 – LAI/DF.

1.10. Avaliação de Risco Inerente e de Controle

37. A Avaliação de Riscos objetiva delimitar a natureza, extensão e profundidade dos testes realizados na auditoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

38. Para aferir o Risco Inerente¹⁴ ao objeto de auditoria consideraram-se as seguintes variáveis: gravidade¹⁵, urgência¹⁶, tendência¹⁷, criticidade¹⁸, relevância¹⁹ e materialidade²⁰, relativas ao jurisdicionado e à matéria auditada, conforme tabela abaixo:

Matriz de Risco Inerente		
	CGDF	Acesso à Informação
Gravidade		
Urgência		
Tendência		
Complexidade		
Relevância		
Materialidade		
TOTAL		
Média		
Risco inerente (percentual)		29%
Legenda:		
	Baixa	
	Média	
	Alta	
	N/A	

39. No tocante ao Risco de Controle²¹, aplicou-se ao Subcontrolador de Controle Interno da Corregedoria-Geral do DF o questionário de avaliação de controle

¹⁴ Aqui entendido como decorrente da própria natureza da operação, independentemente da existência de controle.

¹⁵ Representa o impacto, a médio e longo prazo, do problema analisado caso ele venha a acontecer sobre aspectos, tais como: tarefas, pessoas, resultados, processos, organizações, entre outros.

¹⁶ Representa o prazo, o tempo disponível ou necessário para resolver um determinado problema analisado. Quanto maior a urgência, menor será o tempo disponível para resolver esse problema. Deve ser avaliada tendo em vista a necessidade de se propor soluções a fim melhorar a gestão da/do referida matéria/órgão.

¹⁷ Representa o potencial de crescimento do problema e a probabilidade deste se agravar. Recomenda-se fazer a seguinte pergunta: "Se esse problema não foi resolvido agora, ele vai piorar pouco a pouco ou vai piorar bruscamente?".

¹⁸ Pode-se medir a complexidade avaliando se os constituintes da matéria são heterogêneos, se há multiplicidade nas ações, interações e acontecimentos e se há a presença de traços de confusão, acasos, caos, ambiguidades, e incertezas.

¹⁹ A relevância deve ser avaliada, independentemente da materialidade do objeto de auditoria, a fim de buscar a importância qualitativa das ações em estudo, quanto à sua natureza, contexto de inserção, fidelidade, integralidade das informações.

²⁰ A materialidade traduz a razão entre a despesa autorizada relativa à(s) matéria(s) auditada(s) e o total da despesa autorizada para o órgão no exercício, excluídas as despesas com pessoal e encargos.

²¹ Consiste no risco de não haver um bom sistema de controle interno que previna ou detecte, em tempo hábil, erros ou irregularidades relevantes.



interno²², o qual foi elaborado considerando as componentes definidas na metodologia do COSO II – *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, estimando o Risco de Controle como baixo **(25%)**.

Tabela 2 - Risco de Controle com Base nos Componentes do COSO 2

Risco de Controle com base nos componentes do COSO 2	
Ambiente Interno	56%
Definição de Objetivos	0%
Identificação de Eventos	50%
Avaliação de Risco	50%
Resposta ao Risco	33%
Atividades de Controle	13%
Informação e Comunicação	0%
Monitoramento	0%
Risco de Controle	25,26%

1.11. Risco de Auditoria

40. Uma vez que o Risco Inerente foi avaliado como baixo **(29%)**²³ e os controles internos como fortes (por conta do Risco de Controle em 25%)²⁴, de acordo com a tabela 1 da seção 4.9 do Manual de Auditoria do TCDF, foi utilizado um grau de testes muito baixo a fim de minimizar o risco de auditoria.

²² Documento associado ao Sistema de Protocolo Eletrônico e-TCDF. PT 2.

²³ Considerando que o Risco Inerente seria baixo se inferior a 33%, moderado se entre 33% e 66%, e elevado se superior a 66%.

²⁴ Considerando que os controles internos seriam fracos se o Risco de Controle fosse superior a 66%, adequados se o Risco de Controle estivesse entre 33% e 66%, e fortes se este fosse inferior a 33%.



2. Resultados da Auditoria

2.1. Questão de Auditoria nº 01 – Os órgãos integrantes da Administração Direta do Distrito Federal atendem de forma satisfatória aos preceitos de transparência (passiva e ativa) dispostos na legislação aplicável?

Não. Quanto 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.

Com relação 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.

2.2. Achado de Auditoria nº 01 – Transparência ativa insuficiente na Administração Direta

Critério

41. Os órgãos da Administração Direta do Distrito Federal devem disponibilizar de ofício dados e informações referentes à gestão governamental em seus respectivos sítios eletrônicos.

42. Fundamentação legal: CF/1988, art. 5º, XXXIII, art. 37, §3º e art. 216, §2º. Lei nº 4.990/2012. Decreto nº 34.276/2013. Instrução Normativa nº 02/2015-CGDF. Guia de transparência ativa editado pela CGDF.

Análises e Evidências

43. A transparência ativa pode ser definida como a divulgação de dados e informações à população de ofício, proativa e rotineiramente, ou seja, por iniciativa do próprio setor público, que se antecipa às demandas pontuais dos cidadãos, individuais ou coletivas, e as torna públicas independentemente de requerimento, utilizando principalmente a Internet.²⁵

44. A título exemplificativo, tem-se as remunerações dos servidores públicos e informações sobre a execução orçamentária com detalhamentos por credor, unidade gestora e fase da despesa, as quais estão disponíveis no Portal da Transparência do Distrito Federal.²⁶

²⁵ Adaptado de conteúdo constante em <http://www.acessoainformacao.gov.br/>

²⁶ Disponível em <http://www.transparencia.df.gov.br/Pages/inicio.aspx>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

45. A publicação proativa de informações governamentais é condição necessária para a efetiva promoção da transparência e do controle social. Nessa esteira, a Organização das Nações Unidas – ONU, por exemplo, afirma que:

A liberdade de informação implica que os órgãos públicos publiquem e divulguem amplamente documentos de interesse público significativo, como por exemplo informações operacionais sobre o funcionamento do órgão público e o conteúdo de eventuais decisões ou políticas que afetem a população [...].²⁷

46. Tem-se que ações e iniciativas no sentido de publicar de ofício dados e informações governamentais podem fomentar o controle da Administração Pública por parte do próprio Poder Público, bem como pelos controles externo e social, possibilitando a detecção de falhas e a adoção tempestiva de providências para solucioná-las ou mitigá-las.

47. Ademais, a transparência ativa, quando devidamente implementada, confere maior eficiência no acesso à informação, evitando a mobilização reiterada de recursos para atender a demandas pontuais dos cidadãos, uma vez que a informação já se encontra disponível.

48. Vale dizer que a transparência constitui direito fundamental, constando, inclusive, da Carta Magna, que dispõe que o Estado deve conceder acesso a dados e informações sobre atos e documentação governamental a quantos delas necessitem, para atender seu interesse particular, coletivo ou geral, ressalvadas apenas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

49. No DF, a matéria está disciplinada na Lei nº 4.990/2012, regulamentada pelo Decreto nº 34.274/2013, que trouxe um rol de informações a serem divulgadas de ofício por cada órgão,²⁸ dentre as quais se destacam as insertas no art. 7º, §1º, do referido decreto:

- registro das competências e da estrutura organizacional, endereços, telefones e correio eletrônico institucional das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

²⁷ Relatório do Relator Especial, *Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, Doc. da ONU E/CN.4/2000/63, de 18 janeiro de 2000, § 44.

²⁸ Razão pela qual essa auditoria enfatiza o cumprimento da Lei nº 4.990/2012 em detrimento da Lei nº 3.965/2007.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- registro de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- registro das despesas;
- resultados de inspeções e auditorias, prestações de contas e tomadas de contas especiais realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestação de contas relativas a exercícios anteriores;
- informações concernentes a procedimentos licitatórios, com os respectivos editais, anexos e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras, com informações sobre sua execução, metas e indicadores, em linguagem de fácil compreensão;
- respostas a perguntas mais frequentes feitas pela sociedade;
- dados e execução de programas de desenvolvimento social e habitacional;
- critérios de alocação e de uso dos recursos decorrentes de fundos públicos;
- contratos de gestão firmados com entidades qualificadas como organizações sociais;
- informações sobre controle e fiscalização de recursos públicos destinados a organizações não governamentais;
- valores e critérios de transferência de recursos financeiros às unidades escolares e às diretorias regionais de ensino, por meio de suas respectivas unidades executoras;
- contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do artigo 45 da Lei nº 4.990, de 12 de dezembro de 2012, bem como telefone, correio eletrônico e horário de atendimento do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

50. Com vistas a conferir eficácia à norma supracitada, a Controladoria-Geral do DF – CGDF editou a Instrução Normativa nº 02/2015-CGDF, que detalha e especifica as informações a serem disponibilizadas nos sítios eletrônicos dos órgãos do Poder Executivo do DF, inclusive padronizando os menus a serem exibidos e o seu conteúdo. Ato contínuo, o órgão correcional elaborou um guia²⁹ orientando os demais entes distritais sobre o preenchimento dos menus em seus sites oficiais, estipulando, inclusive, mensagens-padrão.

51. Nessa esteira, a equipe de auditoria elaborou *checklist*³⁰ (que constitui o Anexo I deste relatório) baseado na IN nº 02/2015-CGDF e no referido guia para avaliar os sítios eletrônicos dos órgãos da Administração Direta local quanto à aderência aos preceitos de transparência ativa.³¹

52. Esse instrumento foi aplicado em aproximadamente 30 (trinta) sítios eletrônicos públicos³², permitindo o exame de mais de 300 (trezentas) páginas disponíveis na *web* com dados e informações dos órgãos integrantes da Administração Direta do Distrito Federal. Posteriormente, os resultados obtidos foram consolidados e os entes públicos ordenados conforme a pontuação por eles alcançada:

²⁹ Guia de Transparência Ativa – e-DOC 3DA596A1-c.

³⁰ PT 03 (Anexo I).

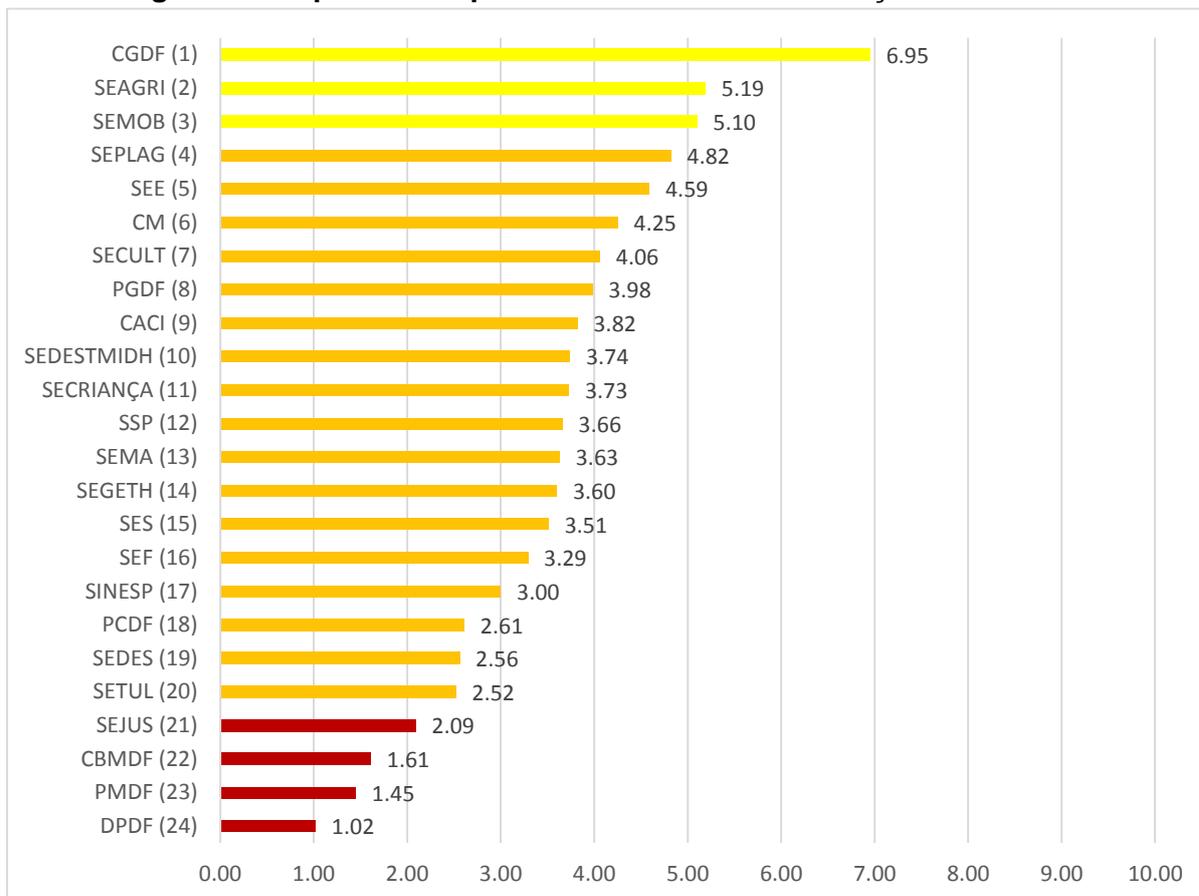
³¹ Como o *checklist* foi baseado principalmente no guia de transparência ativa elaborado pela CGDF, não foram contemplados aspectos operacionais constantes do art. 5º da IN nº 02/2015-CGDF, tais como atualização das informações, disponibilização de código de classificação de documentos e tabela de temporalidade.

³² Em razão da recente reestruturação administrativa promovida nos órgãos do GDF, os sites oficiais de algumas secretarias correspondem a diversos sítios eletrônicos de secretarias adjuntas, como é o caso da Secretaria de Estado do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos do Distrito Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Figura 1 – Mapa de transparência ativa da Administração Direta do DF



(1) Controladoria-Geral	(2) Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural	(3) Secretaria da Mobilidade
(4) Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão	(5) Secretaria da Educação	(6) Casa Militar
(7) Secretaria da Cultura	(8) Procuradoria Geral	(9) Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais
(10) Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Direitos Humanos	(11) Secretaria de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude	(12) Secretaria da Segurança Pública e da Paz Social
(13) Secretaria do Meio Ambiente	(14) Secretaria da Gestão do Território	(15) Secretaria da Saúde
(16) Secretaria da Fazenda	(17) Secretaria da Infraestrutura e Serviços Públicos	(18) Polícia Civil
(19) Secretaria de Economia, Desenvolvimento Sustentável	(20) Secretaria de Esporte, Turismo e Lazer	(21) Secretaria da Justiça e Cidadania
(22) Corpo de Bombeiros Militar	(23) Polícia Militar	(24) Defensoria Pública

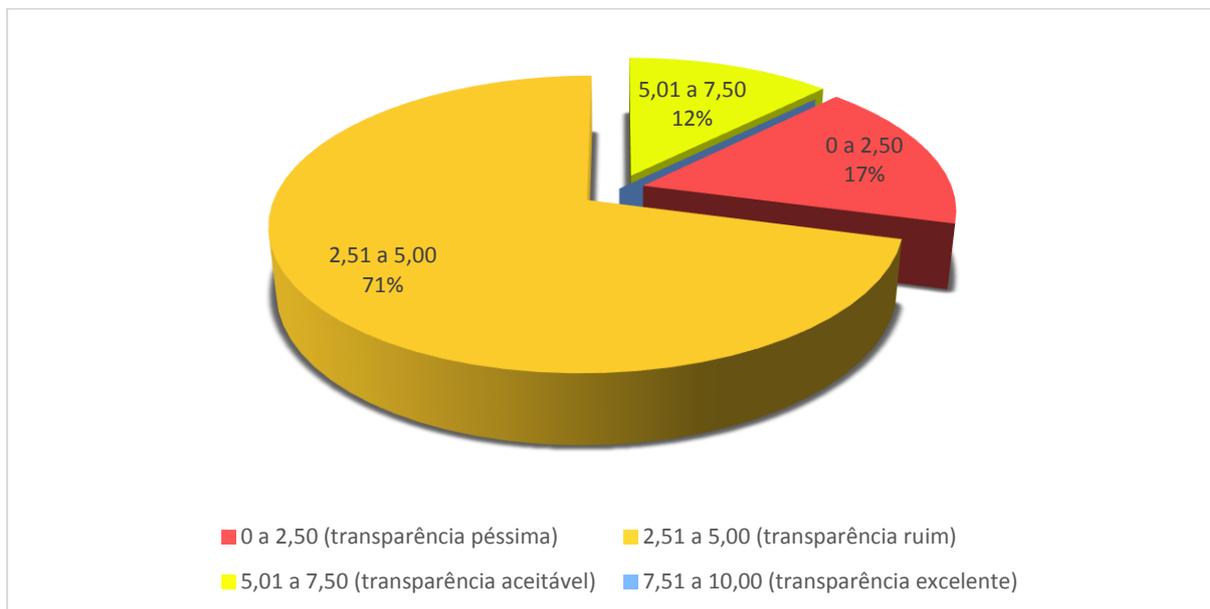
Fonte: PTs 6.01/6.24 e 8.

53. Dos 24 (vinte e quatro) órgãos integrantes da Administração Direta do Distrito Federal, 21 (vinte e um) possuem nível de transparência ativa ruim (71%) ou péssimo (17%). De outro lado, apenas 03 (três) apresentam nível de transparência ativa aceitável (o que corresponde a 12%). Nenhum alcançou o nível excelente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Figura 2 – Proporção das notas alcançadas pela Administração Direta em avaliação de transparência ativa



Fonte: PTs 6.1/6.24 e 8.

54. De um lado, essa situação denota a ineficácia na promoção da transparência ativa pela Administração Direta do DF, uma vez que evidencia desconformidade com normativos correlatos à matéria, principalmente a IN nº 02/2015-CGDF. De outro, pode tornar a transparência passiva ineficiente, na medida em que propicia um acúmulo de solicitações similares e/ou idênticas de informações gerenciais pelos cidadãos, as quais deveriam estar disponíveis de ofício, evitando a mobilização dos mesmos recursos repetidas vezes para atender demandas pontuais.

55. Contribuíram em grande medida para a situação observada os resultados negativos referentes aos seguintes itens avaliados no *checklist* (PT 08) elencados juntamente com as suas respectivas pontuações médias:

- a. Informações classificadas: rol descritivo de informações reservadas, secretas ou ultrassecretas, bem como aquelas cujo sigilo foi levantado (desclassificadas) nos últimos doze meses. Alternativamente, mensagem informando que o órgão não possui informações classificadas. (0,44 de 10 pontos possíveis)
- b. Auditorias: disponibilização de informações sobre os resultados de auditorias, inspeções e tomadas de contas especiais realizadas pelos controles interno e externo, bem como prestações de contas anuais e informações sobre o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

controle de recursos públicos destinados a Organizações Não Governamentais. (1,14 de 10 pontos possíveis)

c. Ações e Programas: rol descritivo dos programas temáticos, objetivos e ações contempladas no Plano Plurianual para o órgão em questão, assim como as principais metas e indicadores de desempenho acompanhados dos resultados alcançados no período. (1,74 de 10 pontos possíveis)

d. Licitações e contratos: informações sobre todas as licitações realizadas e contratos vigentes, disponibilizando os documentos oficiais correlatos para *download* pelo usuário. (2,97 de 10 pontos possíveis)

56. 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.³³

57. Cumpre mencionar que, dentre os 24 (vinte e quatro) órgãos avaliados, 04 (quatro) não seguem o *layout* e o modelo padrão instituídos pela CGDF em seus respectivos sites oficiais no tocante à transparência ativa e ao acesso à informação, contrariando, portanto, o disposto na Instrução Normativa nº 02/2015-CGDF, art. 7º.³⁴ São eles: as Polícias Civil e Militar do DF, o Corpo de Bombeiros Militar do DF e a Defensoria Pública do DF, cujos níveis de transparência ativa alcançados foram classificadas como ruins ou péssimos, como se aduz da Figura 1 supra, estando todos na base do mapa de transparência ativa, sendo 03 (três) nas últimas posições.

58. Não obstante a atual situação da transparência ativa na Administração Direta do Distrito Federal, verificou-se que a CGDF tem adotado diversas medidas com vistas a aprimorá-la, tais como:

- edição da Instrução Normativa nº 02/2015-CGDF, que, conforme mencionado anteriormente, detalha e especifica as matérias constantes da Lei nº 4.990/2012 e do Decreto nº 34.276/2013;
- elaboração do Guia de Transparência Ativa, que contém exemplos e padrões das informações que devem constar no sítio eletrônico de cada órgão distrital;
- capacitação de ouvidores e servidores quanto à Lei de Acesso à Informação e a importância da cultura de transparência;
- iniciativas em andamento no sentido de monitorar semestralmente a transparência ativa do Poder Executivo distrital, realizando e divulgando *ranking* de aderência aos normativos correlatos à matéria.

³³ Não obstante não ser item obrigatório, é pressuposto para que o cidadão saiba se a informação disponível está completa e atualizada.

³⁴ Art. 7º Atendendo ao disposto no Inciso I, Parágrafo Único, do Art. 8º da Lei nº 4.990/2012, a seção específica criada nos sítios institucionais, **com layout e modelo padrão de menu** instituídos pela Controladoria-Geral do Distrito Federal, deverá conter as informações institucionais do órgão ou entidade, na seguinte ordem de disposição: [...] (grifou-se)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

59. A título de *benchmarking*, identificou-se que o Portal da Transparência do Poder Executivo federal remete a um sítio eletrônico³⁵, que funciona como repositório de informações relativas a execução orçamentária, convênios, licitações, contratos e diárias de cada Ministério³⁶ e de seus órgãos vinculados. O site é de fácil interação, as consultas possuem grau razoável de detalhamento e geralmente é possível identificar ou deduzir a data de atualização dos dados disponíveis.

60. Assim, seria de bom alvitre que tal modelo fosse considerado quando da adoção de medidas no âmbito do GDF com vistas a ampliar o acesso a informações governamentais e, conseqüentemente, aprimorar a transparência e promover o controle social.

Causas

61. Regulamentação recente da sistemática de divulgação das informações de interesse social. Baixa eficácia dos gestores da Administração Direta ao observar parcial e insatisfatoriamente os normativos correlatos à transparência ativa, disponibilizando de maneira insuficiente os dados e as informações governamentais nos sítios eletrônicos públicos do Distrito Federal.

62. Baixa relevância atribuída à transparência ativa e ao acesso à informação e, por via de consequência, ao controle social, pelos órgãos da Administração Direta distrital. Fragilidade dos mecanismos de controle.

Efeitos

63. Ineficiência da atuação estatal por conta da mobilização de recursos repetidas vezes para atender solicitações pontuais de dados e informações gerenciais similares e/ou idênticas, as quais deveriam estar disponíveis aos cidadãos nos sítios eletrônicos públicos do Distrito Federal.

64. Prejuízo à atuação dos controles internos, externos e social.

Considerações dos Auditados

65. Por meio do Despacho Singular nº 267/2016-MA³⁷, a Corte oportunizou aos

³⁵ Disponível em <http://www3.transparencia.gov.br/seleciona.jsf>.

³⁶ O rol inclui a advocacia-geral da união e a presidência da República

³⁷ E-doc D882F2EE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

24 (vinte e quatro) órgãos da Administração Direta do Distrito Federal fiscalizados que se manifestassem sobre as evidências registradas no Relatório Prévio de Auditoria³⁸. Apresentaram suas considerações 11 (onze) jurisdicionados³⁹, conforme a seguir indicado, em síntese:

- Adoção de providências para corrigir e/ou atualizar os sítios eletrônicos: Casa Militar, Casa Civil, CBMDF, SEAGRI, SECULT, SEF, SEGETH e SEJUS;
- Realização e/ou participação de ações de capacitação e/ou sensibilização de servidores: Casa Militar, CBMDF, PCDF, SEAGRI e SEJUS;
- Adoção de medidas para aprimorar a comunicação com o público externo: CBMDF e SEDES;
- Levantamento das necessidades corretivas dos sítios eletrônicos existentes, bem como de desenvolvimento de sistemas corporativos e/ou portais web: PCDF, SEDES e SEPLAG;
- Elaboração de norma para disciplinar responsabilidades pela atualização de informações e/ou para publicação de dados nos sítios eletrônicos: PCDF e SEPLAG;
- Publicação no DODF de atos e pareceres administrativos relativos à atividade finalística do órgão: SEDES;
- Existência de problemas estruturais que prejudicam a disponibilização de informações à sociedade: SEDES e SEPLAG.

66. Registre-se que o CBMDF noticiou a padronização do seu sítio eletrônico com o sítio e layout da Ouvidoria-Geral do DF e do GDF.

Posicionamento da equipe de auditoria

67. Preliminarmente, cumpre indicar que o exame realizado nesta fiscalização

³⁸ E-doc 1E7B9CC0.

³⁹ Conforme 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 1^a5E2D6B, 498C7905, 30514B87, D78A3E99, 293AD966, 730C72FB, 8B42337D, 0BB88E1E, 8BBE93CA, 4DE4DAFD e BD08ECF7, respectivamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

para identificar o nível de transparência ativa dos órgãos integrantes da Administração Direta do Distrito Federal se assemelha a uma fotografia, ou seja, registrou a situação existente em um dado momento, não se atendo a ocorrências anteriores ou posteriores. O resultado obtido encontra-se espelhado no mapa de transparência ativa que compõe a Figura 1.

68. Nesse sentido, as manifestações apresentadas em atendimento ao Despacho Singular nº 267/2016-MA indiretamente corroboram o entendimento do corpo técnico sobre os fatos apontados neste Achado de Auditoria, na medida em que as jurisdicionadas, de um lado, não se opuseram ao panorama apresentado no Relatório Prévio de Auditoria, e de outro, reconheceram a necessidade de aprimorar a transparência ativa em suas unidades e sítios eletrônicos, principalmente apontando as medidas corretivas adotadas ou que estão em curso.

69. Assim, uma vez que a Casa Civil, a Casa Militar, a PCDF, a SEAGRI, a SECULT, a SEDES, a SEF, a SEGETH, a SEJUS e a SEPLAG não contestaram as evidências, resultados e proposições apresentadas neste Achado de Auditoria, nem trouxeram fatos novos tendentes a alterá-lo, opta-se por mantê-lo na íntegra, em conformidade com o formulado no Relatório Prévio de Auditoria⁴⁰.

70. Registre-se, entretanto, que a sugestão de determinação ao CBMDF contida no Relatório Prévio de Auditoria não será reafirmada nesta versão final, haja vista que a Corporação já noticiou o seu atendimento, mediante inclusão do menu “Acesso à Informação” no sítio eletrônico da unidade,⁴¹ o qual contém menus secundários para as informações previstas na IN nº 02/2015-CGDF, providência esta que poderá ser certificada oportunamente pela Corte ou pela CGDF.

Proposições

71. Isso posto, propõe-se ao egrégio Plenário:

I. determinar à CGDF que adote providências para otimizar a transparência ativa no âmbito do Poder Executivo distrital, tais como:

a. institua e execute cronograma regular e periódico de eventos de

⁴⁰ E-DOC [1E7B9CC0](#).

⁴¹ Disponível em <https://www.cbm.df.gov.br/aceso-a-informacao>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

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 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, conforme dispõe o Decreto nº 34.276/2013, art. 7º, inciso IV;

II. 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. fomenta 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;

III. determinar à Polícia Civil do DF, à Polícia Militar do DF e à Defensoria Pública do DF que 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 nº 02/2015-CGDF.



Benefícios Esperados

72. Promoção da cidadania e do controle social. Reforço da cultura de acesso e transparência no DF. Aumento da participação popular na gestão pública e da sensação de controle social por parte dos gestores. Melhoria da governança da Administração Pública.

2.3. Achado de Auditoria nº 02 – Transparência passiva insuficiente na Administração Direta

Critério

73. Os órgãos da Administração Direta do Distrito Federal devem expor de forma clara em seus sítios eletrônicos os normativos relacionados à transparência e ao acesso à informação, bem como conter *links* para o Serviço de Informação ao Cidadão – SIC. Ademais, devem atender às solicitações realizadas tempestivamente e com informações precisas.

74. Fundamentação legal: CF/1988, art. 5º, XXXIII, art. 37, §3º, art. 216, §2º. Leis nº 4.990/2012. Decreto nº 34.276/2013. Instrução Normativa nº 02/2015-CGDF.

Análises e Evidências

75. A transparência passiva pode ser definida como a divulgação de informações públicas em atendimento às solicitações pontuais realizadas individual ou coletivamente pelos cidadãos.

76. A própria Constituição Federal dispõe sobre o direito do cidadão de acessar informações de interesse particular, coletivo ou geral, e cria obrigação para o Estado atender no prazo fixado em lei eventual solicitação que lhe for apresentada, sob pena de responsabilidade do gestor público competente para atendê-la.

77. No âmbito do Distrito Federal, as solicitações de informação podem ser realizadas por meio do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC das seguintes formas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- a) eletrônica, serviço chamado de e-SIC;⁴²
- b) telefônica (por meio do telefone 162); ou
- c) presencial (nas ouvidorias de cada órgão).

78. A título exemplificativo, qualquer cidadão pode requerer, por meio de um dos canais supracitados, à Secretaria de Saúde o rol de medicamentos faltantes na rede de saúde pública. Esta, no prazo legal de 20 (vinte) dias, prorrogáveis por mais 10 (dez) dias, se houver justificativa, deverá responder-lhe de forma objetiva e precisa.

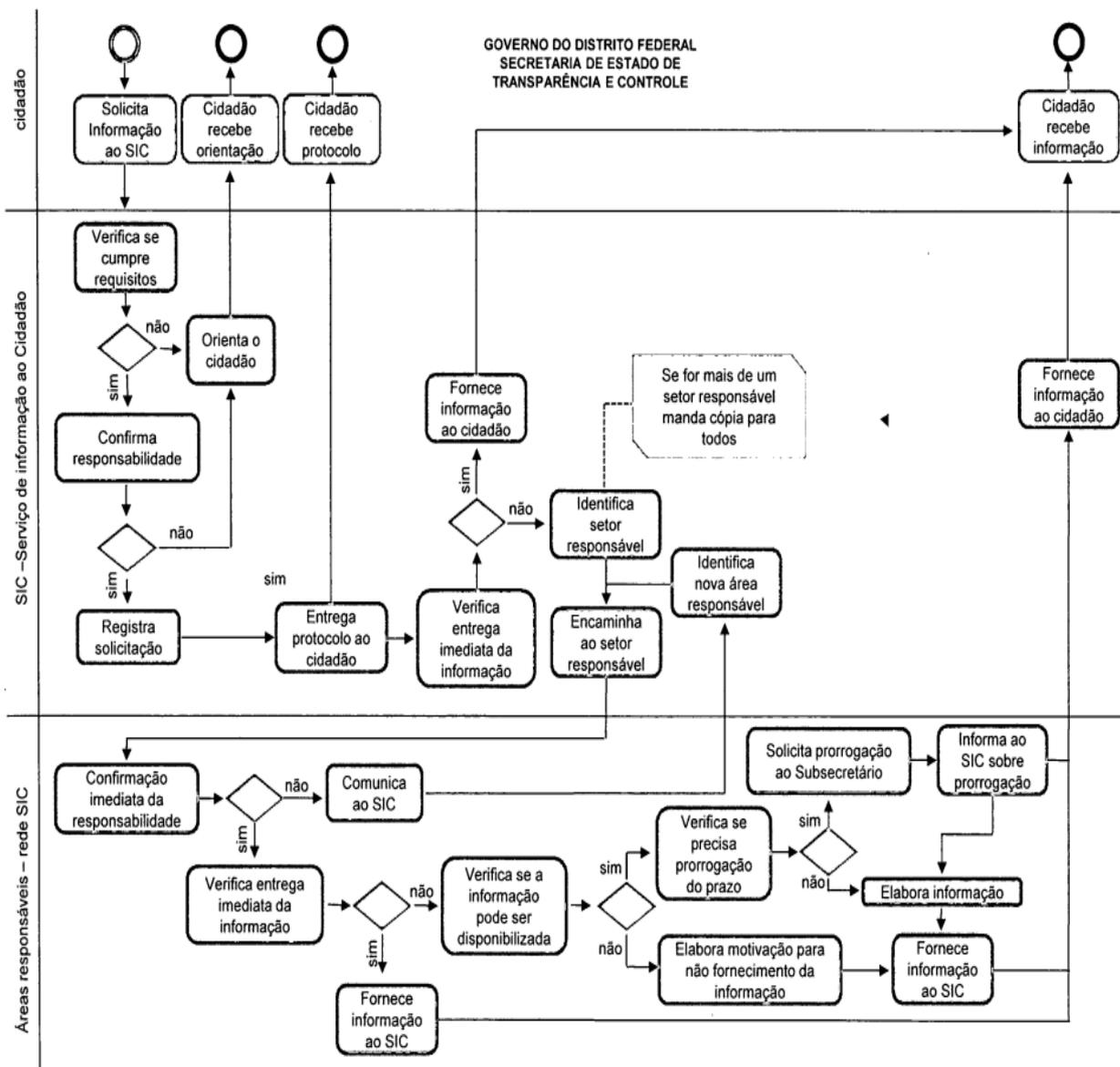
79. Caso o cidadão entenda que a sua demanda não foi atendida a contento pelo órgão competente, seja pela insuficiência das informações prestadas, seja pela discordância dos argumentos que motivaram a negativa do acesso à informação, a ele são disponibilizadas instâncias recursais. Provido o eventual recurso, ao órgão competente caberá disponibilizar-lhe aquilo que foi requerido.

80. No âmbito distrital, as demandas por dados e informações seguem o fluxograma a seguir, o qual decorre de disposições constantes na Lei nº 4.990/2012 e do Decreto nº 34.276/2013:

⁴² Disponível em <https://www.e-sic.df.gov.br/sistema/site/Default.aspx>).



Fluxograma 1 - Demanda por informação no Distrito Federal



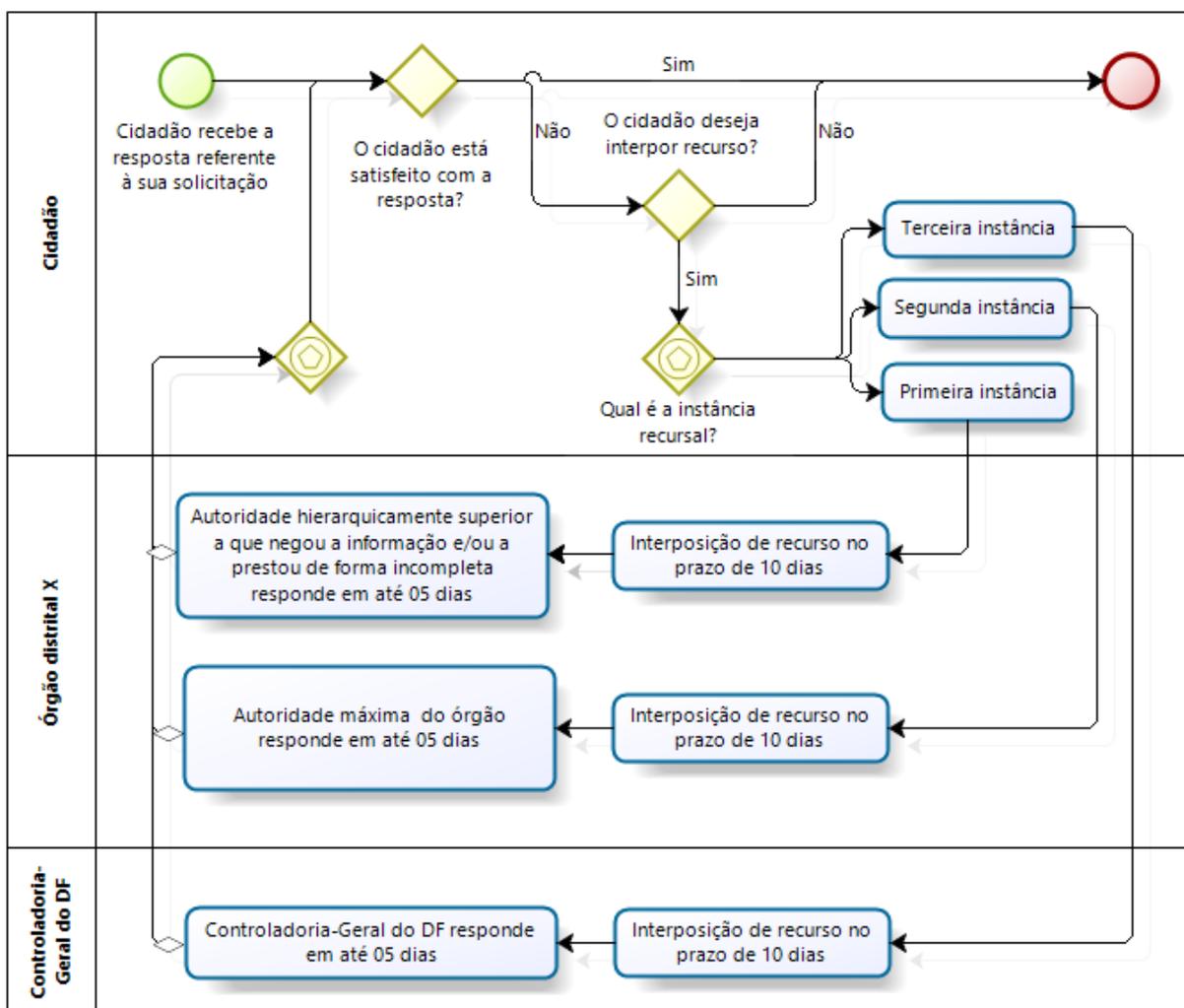
Fonte: Controladoria-Geral do DF (e-DOC [3DA596A1-c](#))

81. Conforme apontado na Cartilha da Lei de Acesso à Informação disponível no sítio eletrônico da Controladoria-Geral do DF,⁴³ no âmbito do Distrito Federal, há previsão para até 03 (três) instâncias recursais (conforme dispõe o Decreto nº 34.276/2013, arts. 22 a 24), cujo fluxo de procedimentos é indicado a seguir:

⁴³ Disponível em http://www.cg.df.gov.br/images/institucional/cartilha_lai_dez2015.pdf



Fluxograma 2 – Recurso por informação no Distrito Federal



Fonte: Cartilha da Lei de Acesso à Informação.

82. Com vistas a avaliar a eficácia da transparência passiva no Distrito Federal, foi elaborado um *checklist*⁴⁴ baseado na metodologia aplicada pela Controladoria-Geral da União – CGU em âmbito nacional, a Escala Brasil Transparente,⁴⁵ que realizou a medição desse serviço nos estados e municípios do Brasil.⁴⁶

83. O objetivo da fiscalização realizada pela CGU foi promover uma abordagem capaz de verificar a efetividade da Lei de Acesso à Informação, permitindo aprofundar o monitoramento da transparência pública e gerar um produto que possibilite o

⁴⁴ PT 04 (Anexo II).

⁴⁵ Os resultados dessa metodologia estão disponíveis em www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente.

⁴⁶ Os municípios foram considerados de forma amostral.



acompanhamento das ações empreendidas pela Administração Pública sobre o assunto.

84. Analogamente à metodologia utilizada pela CGU, os *checklists* aplicados pela equipe de auditoria contêm 04 (quatro) solicitações de informação para cada órgão integrante da Administração Direta do DF (PT 05), totalizando 96 (noventa e seis) solicitações, as quais foram protocoladas via e-SIC, sendo que:

- 03 (três) delas são similares e relativas à gestão de pessoal (diárias, passagens e licenças) e de contratos; e
- 01 (uma) referente à atividade finalística de cada órgão.

85. As respostas a essas solicitações foram avaliadas em 02 (dois) aspectos, em uma escala de 0 a 10 pontos, quanto ao prazo de atendimento e quanto à conformidade da resposta com a pergunta, os quais correspondem à metade da pontuação possível do *checklist*⁴⁷ aplicado pela equipe de auditoria.

86. No que tange ao prazo de atendimento, adotou-se a seguinte escala de pontuação:

Tabela 3 – Previsão de pontuação relativa ao prazo de atendimento das solicitações

Pontuação	Situação
10	Pedido respondido dentro do prazo (com ou sem prorrogação).
7,5	Pedido respondido dentro do prazo de prorrogação sem que o órgão tenha procedido à prorrogação no sistema (em geral até 05/05/2016).
5	Pedido respondido fora do prazo de prorrogação em até 5 dias úteis (em geral de 06 a 10/05/2016).

⁴⁷ PT 04 (Anexo II).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

2,5	Pedido respondido fora do prazo de prorrogação de 6 a 10 dias úteis (em geral de 11 a 16/05/2016).
0	Pedido respondido fora do prazo de prorrogação de 10 a 15 dias úteis (em geral de 17 a 23/05/2016). Cumpre dizer que mesmo com pontuação nula, as respostas encaminhadas nessa situação eram consideradas para fins de análise quanto a sua conformidade com a pergunta.
Após 15 dias úteis fora do prazo de prorrogação (em geral a partir de 24/05/2016), atribuiu-se nota 0 à tempestividade e a resposta restou desconsiderada para quaisquer efeitos.	

87. Além disso, para compor a segunda metade da pontuação do *checklist*⁴⁸ aplicado pela equipe de auditoria foram verificados os seguintes aspectos em aproximadamente 30 (trinta) sítios eletrônicos públicos do Distrito Federal, 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.

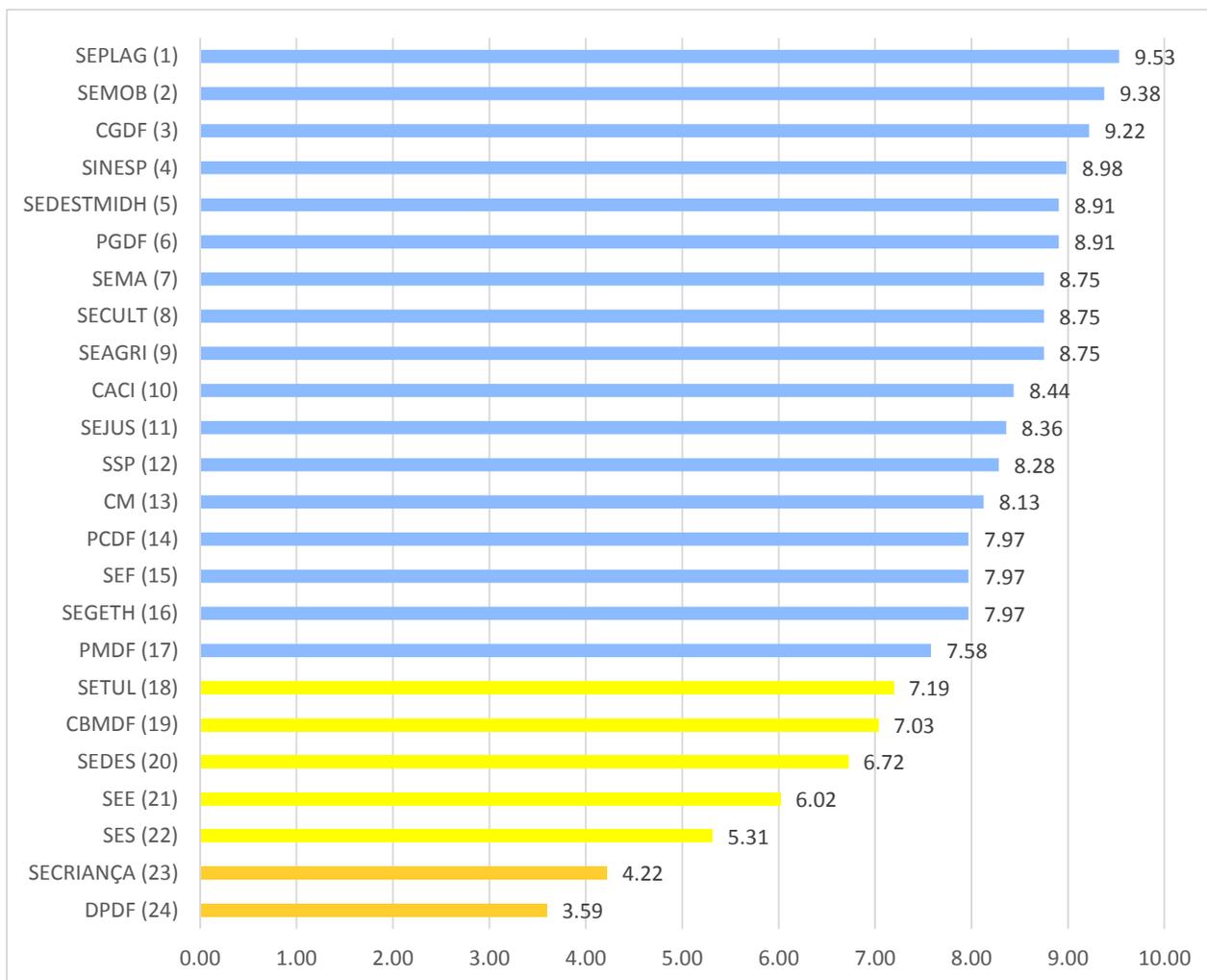
88. Os resultados foram consolidados e os órgãos integrantes da Administração Direta ordenados conforme a pontuação alcançada, conforme indicado a seguir:

⁴⁸ PT 04 (Anexo II).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Figura 3 – Mapa de transparência passiva da Administração Direta do DF



(1) Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão	(2) Secretaria da Mobilidade	(3) Controladoria-Geral
(4) Secretaria da Infraestrutura e Serviços Públicos	(5) Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social e Direitos Humanos	(6) Procuradoria Geral
(7) Secretaria do Meio Ambiente	(8) Secretaria da Cultura	(9) Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
(10) Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais	(11) Secretaria da Justiça e Cidadania	(12) Secretaria da Segurança Pública e da Paz Social
(13) Casa Militar	(14) Polícia Civil	(15) Secretaria da Fazenda
(16) Secretaria da Gestão do Território	(17) Polícia Militar	(18) Secretaria de Esporte, Turismo e Lazer
(19) Corpo de Bombeiros Militar	(20) Secretaria de Economia, Desenvolvimento Sustentável	(21) Secretaria da Educação
(22) Secretaria da Saúde	(23) Secretaria de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude	(24) Defensoria Pública

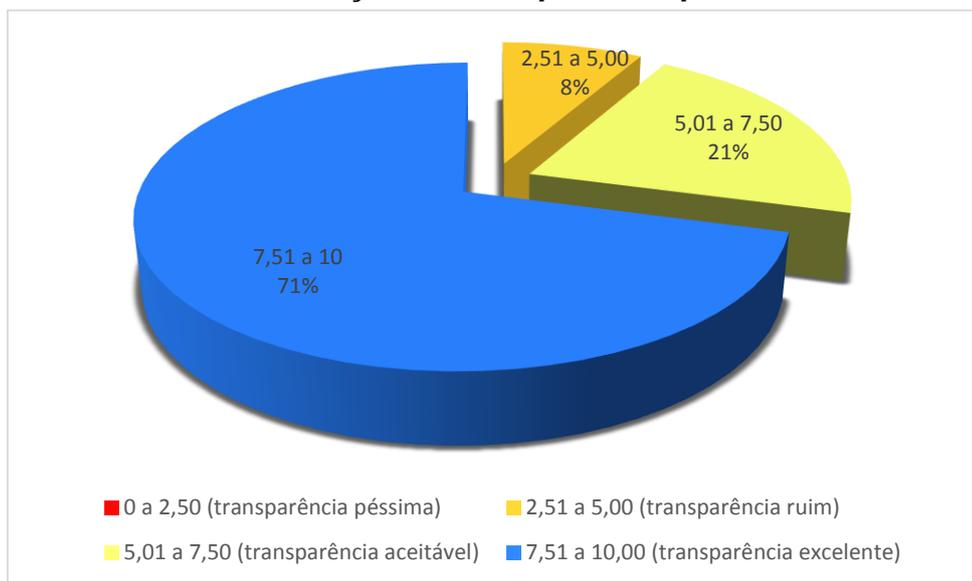
Fonte: PTs. 7.01/7.24 e 8.

89. Dos 24 (vinte e quatro) órgãos integrantes da Administração Direta do Distrito Federal, 17 (dezessete), 71%, possuem nível de transparência passiva



excelente, 05 (cinco), 21%, apresentam nível de transparência aceitável e apenas 02 (dois), 8%, estão com o nível de transparência ruim, conforme indicado a seguir:

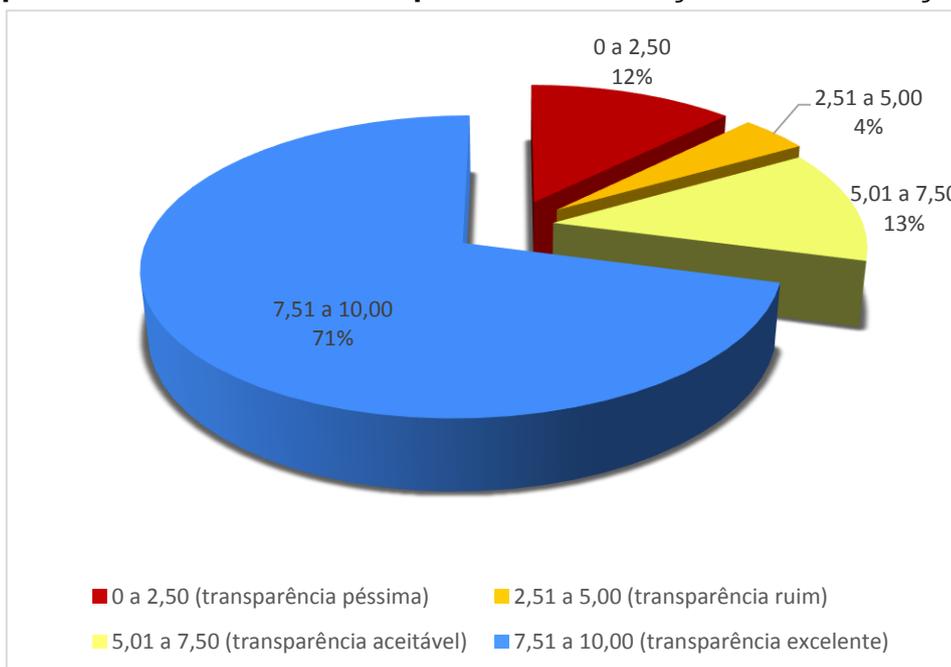
Figura 4 – Proporção das notas alcançadas pela Administração Direta do DF em avaliação de transparência passiva



Fonte: PTs. 7.1/7.24 e 8.

90. Considerando apenas a tempestividade da resposta e a compatibilidade dessa com a solicitação (sem levar em conta os demais quesitos de avaliação do *checklist*), o quadro é ligeiramente pior, conforme a seguir indicado:

Figura 5 – Proporção das notas alcançadas na avaliação de transparência passiva considerando-se apenas as solicitações de informação



Fonte: PTs 7.1/7.24 e 8.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

91. Em que pese o mesmo quantitativo de órgãos continue bem avaliado, 17 (dezesete), 71%, nota-se uma piora no que tange aos demais, haja vista que, sob essa ótica, 04 (quatro) órgãos, 16,5%, estão avaliados de forma ruim ou péssima.

92. No que tange à tempestividade da resposta, 33% não foram encaminhadas dentro do prazo previsto pela legislação aplicável, qual seja, de 20 (vinte) dias prorrogáveis por mais 10 (dez) justificadamente. Ao considerarmos aquelas respostas que foram encaminhadas dentro do prazo de prorrogação sem que a devida justificativa fosse informada no e-SIC, esse percentual cai para 27%.

93. Registre-se que aproximadamente 15% das solicitações não foram respondidas⁴⁹, conforme indicado a seguir:

Tabela 4 – Quantitativo de solicitações não respondidas em tempo hábil* por órgão

Órgão	Solicitações não respondidas
Defensoria Pública do DF	04 (quatro) – ou seja, todas
Secretaria de Estado de Políticas para Crianças, Adolescentes e Juventude do	04 (quatro) – ou seja, todas
Secretaria de Estado da Saúde do DF	03 (três)
Secretaria de Estado da Educação do DF	02 (duas)
Secretaria de Estado da Economia e Desenvolvimento Sustentável do DF	01 (uma)

Fonte: PTs 5 e 8.

Considerou-se como encaminhamento em tempo hábil a resposta entregue até 15 dias úteis fora do prazo de prorrogação (em geral a partir de 24/05/2016), conforme consta na Tabela 03.

94. A propósito, conforme registrado no Relatório Anual sobre a Lei de Acesso à Informação, referente a 2015,⁵⁰ a CGDF constatou que 32 (trinta e dois) órgãos do GDF⁵¹ responderam às solicitações registradas em 2015 num prazo médio superior a 30 (trinta) dias, o que ultrapassa o limite previsto na legislação aplicável incluindo a prorrogação. Dentre os que foram objeto de análise nesta fiscalização, destacam-se os seguintes entes públicos:

⁴⁹ Considerando o critério adotado na Tabela 2.

⁵⁰ Constante da resposta à Nota de Auditoria nº 01/5137/2016-e (e-DOC [3DA596A1-c](#), fls. 280/283).

⁵¹ Entre órgãos da administração indireta e direta, inclusive Administrações Regionais.



Tabela 5 – Órgãos que excederam 30 (trinta) dias de prazo médio de resposta a solicitações registradas em 2015

Órgão	Prazo médio (dias)	Extrapolação média do prazo legal (dias)
Secretaria de Estado da Segurança e da Paz Social	38	8
Corpo de Bombeiros Militar do DF	55	25
Secretaria de Estado de Economia, Desenvolvimento Sustentável e Turismo do DF	59	29
Defensoria Pública do DF	59	29
Secretaria de Estado da Gestão do Território e Habitação do DF	61	31
Secretaria de Estado da Saúde do DF	92	62

Fonte: e-DOC [3DA596A1-c](#), fls. 280/283).

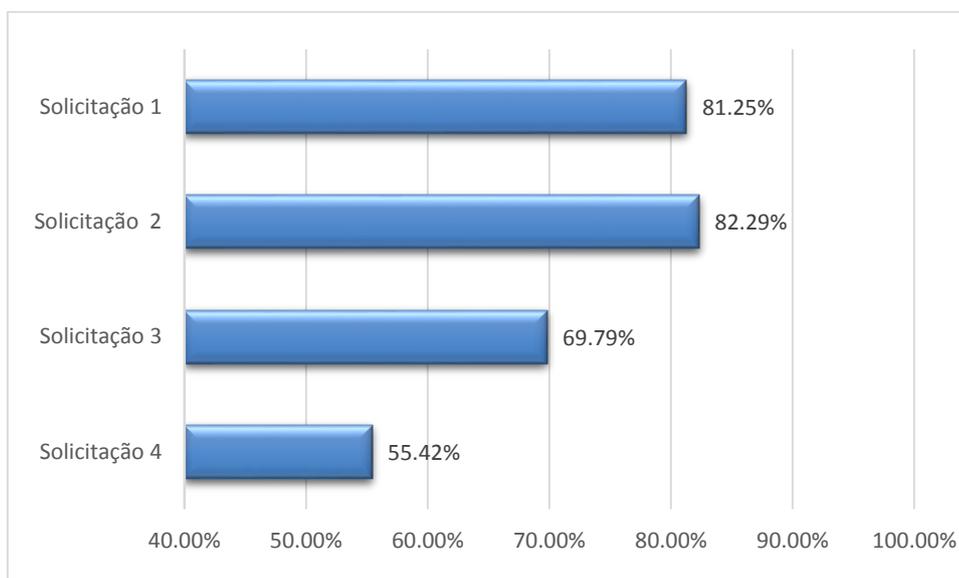
95. Entende-se ser relevante que informações dessa natureza constem dos Relatórios Anuais que tratem do atendimento à Lei de Acesso à Informação elaborados pela CGDF e encaminhados à CLDF, de modo a evidenciar os pontos fracos e fortes relativos à transparência do Governo do Distrito Federal. Ainda, se mostra de bom alvitre que o referido relatório contenha detalhamento por órgão de todas as informações disponíveis, tais como:

- Quantitativo de pedidos registrados;
- Situação dos pedidos (respondidos ou em tramitação);
- Forma de entrada dos pedidos;
- Atendimento aos pedidos;
- Motivo dos acessos negados;
- Prazo médio de atendimento dos pedidos;
- Motivo e situação dos recursos;
- Pesquisa de satisfação.

96. No entanto, considerando as 04 (quatro) questões formuladas individualmente (PT 05), o resultado foi o seguinte:



Figura 6 – Aderência das respostas às solicitações



Fonte: PTs 7.1/7.24 e 8.

97. Note-se que as respostas à quarta solicitação, relativa à atividade finalística de cada órgão público, tiveram a menor aderência, qual seja, 55,42%. Esse cenário evidencia a dificuldade dos entes distritais em conferir transparência a assuntos de maior complexidade e sensibilidade interna.

98. Em geral, as falhas evidenciadas nas respostas ocorreram de:

- Detalhamento aquém do solicitado (exemplos: PTs 7.10, 7.15, 7.17, 7.18 e 7.22);
- Manifestação incompleta acerca dos temas demandados (exemplos: PTs 7.21 e 7.23);
- Ausência de consolidação de informações gerenciais (exemplos: PTs 7.4, 7.12, 7.14 e 7.19).

99. A título de *benchmarking*, seria de bom alvitre que a CGDF elaborasse estudos com vistas a instituir mecanismos de incentivo à participação popular para o aprimoramento da transparência e do acesso à informação, baseando-se, por exemplo, em iniciativas similares de premiação para trabalhos acadêmicos, tais como:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- Prêmio Secretaria de Orçamento Federal – SOF de Monografias;
- Prêmio Tesouro Nacional;
- Prêmio Innovare;
- Concurso Inovação da Gestão Pública.

100. Por todo o exposto, entende-se que o atual cenário da transparência passiva da Administração Direta do Distrito Federal pode ser aprimorado. 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. Disso, vem que haverá disponibilidade de recursos para atender às demandas mais complexas.

Causas

101. Baixa relevância atribuída à transparência passiva e ao acesso à informação e, por via de consequência, ao controle social, por alguns dos órgãos da Administração Direta distrital.

102. Insuficiência e/ou ineficiência de controles gerenciais dos órgãos da Administração Direta distrital no atendimento das solicitações de informações. Insuficiência de detalhamento dos Relatórios Anuais que tratam do atendimento à Lei de Acesso à Informação elaborados pela CGDF e encaminhados à CLDF.

Efeitos

103. Prejuízo à cidadania e à atuação do controle social.

Considerações dos Auditados

104. Mediante o Despacho Singular nº 267/2016-MA⁵², o Tribunal oportunizou aos 24 (vinte e quatro) órgãos da Administração Direta do Distrito Federal fiscalizados que se manifestassem sobre as evidências registradas no Relatório Prévio de

⁵² E-doc D882F2EE.



Auditoria⁵³. Apresentaram suas considerações 11 (onze) jurisdicionados⁵⁴, conforme a seguir indicado, em síntese:

- Adoção de providências para corrigir e/ou atualizar os sítios eletrônicos: Casa Militar, Casa Civil, CBMDF, SEAGRI, SECULT, SEF, SEGETH e SEJUS;
- Realização e/ou participação de ações de capacitação de servidores: Casa Militar, CBMDF, PCDF, SEAGRI e SEJUS;
- Adoção de medidas para aprimorar a qualidade das respostas e/ou reduzir o tempo de atendimento ao cidadão: CBMDF, SEAGRI, SEDES, SEGETH e SEPLAG.
- Disponibilização de relatórios relacionados à ouvidoria e extraídos do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC): SEC, SEF e SEPLAG.

Posicionamento da equipe de auditoria

105. Inicialmente, faz-se necessário apontar que o exame realizado nesta fiscalização para identificar o nível de transparência passiva dos órgãos integrantes da Administração Direta do Distrito Federal se assemelha a uma fotografia, ou seja, registrou a situação existente em um dado momento, não se atendo a ocorrências anteriores ou posteriores. O resultado obtido encontra-se espelhado no mapa de transparência passiva que compõem a Figura 3.

106. Ademais, mostra-se relevante destacar que o aprimoramento e a otimização da transparência ativa, conferindo-lhe mais eficácia, contribui para a melhoria dos resultados vinculados à transparência passiva, na medida em que reduz a quantidade de informações requeridas individualmente pelos cidadãos por meio das ouvidorias, haja vista que bastará ao órgão demandado indicar o endereço on-line em que a informação está disponível.

⁵³ E-doc 1E7B9CC0.

⁵⁴ Conforme 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 1^ªE2D6B, 498C7905, 30514B87, D78A3E99, 293AD966, 730C72FB, 8B42337D, 0BB88E1E, 8BBE93CA, 4DE4DAFD e BD08ECF7, respectivamente.



107. Nesse sentido, os esclarecimentos prestados em atenção ao Despacho Singular nº 267/2016-MA indiretamente corroboram o entendimento do corpo técnico sobre os fatos apontados neste achado de auditoria, uma vez que as jurisdicionadas, por um lado, não se opuseram ao panorama apresentado no Relatório Prévio de Auditoria, e de outro, indicaram algumas ações corretivas e/ou de melhoria em andamento e concluídas com vistas a aprimorar a transparência ativa e passiva em suas unidades e sítios eletrônicos.

108. Assim, uma vez que a Casa Civil, a Casa Militar, o CBMDF, a PCDF, a SEAGRI, a SECULT, a SEDES, a SEF, a SEGETH, a SEJUS e a SEPLAG não contestaram as evidências, resultados e proposições apresentadas neste Achado de Auditoria, nem trouxeram fatos novos tendentes a alterá-lo, opta-se por mantê-lo na íntegra, em conformidade com o formulado no Relatório Prévio de Auditoria⁵⁵.

Proposições

109. Isso posto, propõe-se ao egrégio Plenário:

I. determinar à CGDF que promova ações com o objetivo de otimizar a transparência passiva no âmbito do Poder Executivo distrital:

- 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;

⁵⁵ E-doc 1E7B9CC0.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- c) realize ações de fiscalização periódicas com vistas a verificar o nível de transparência 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;

II. 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.

Benefícios Esperados

110. Promoção da cidadania e do controle social. Reforço da cultura de acesso e transparência. Aumento da participação popular na gestão pública e da sensação de controle por parte dos gestores. Melhoria da governança da Administração Pública.



2.4. Questão de Auditoria nº 02 – 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?

Sim. A CGDF desenvolve diversas estratégias com objetivo de aprimorar a transparência e assegurar a qualidade das informações acessadas pelos cidadãos. Além disso, promove eficazmente ações de controle das transparências ativa e passiva no âmbito do Poder Executivo distrital, bem como fomenta a cultura do acesso realizando eventos voltados tanto para os servidores que atuam nos órgãos do Poder Executivo distrital, quanto para cidadãos e sociedade civil organizada.⁵⁶

111. Dentre as estratégias adotadas pela CGDF para o aprimoramento da transparência destacam-se:⁵⁷

- i) a edição da Instrução Normativa nº 02/2015-CGDF com vistas a regulamentar a divulgação de informações governamentais nos sites oficiais dos órgãos do Poder Executivo distrital;
- ii) a elaboração do Guia de Transparência Ativa com vistas a orientar os órgãos do Poder Executivo distrital acerca do cumprimento da legislação aplicável no que tange à disponibilização de ofício de informações em seus sítios eletrônicos oficiais de forma completa e padronizada, o que, até então, era quase inexistente;
- iii) a elaboração das Cartas de Serviços de diversos órgãos do complexo do GDF, instruindo o cidadão acerca das principais atribuições e serviços prestados;
- iv) a elaboração de plano de ação para o desenvolvimento das ouvidorias, contendo diagnóstico dos problemas mais relevantes, bem como estratégia de melhoria contendo objetivos estratégicos e ações de monitoramento e formação continuada;

⁵⁶ Conforme e-DOC [3DA596A1-c](#).

⁵⁷ Conforme e-DOC [3DA596A1-c](#), fls. 33/63, 65/102, 220/259, 260/267.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

v) a elaboração de Guia Prático de Implementação da Lei de Acesso à Informação com objetivo de orientar servidores e ouvidores sobre aspectos procedimentais e operacionais;

vi) a programação e execução de ações educativas com vistas a capacitar ouvidores e servidores quanto aos conceitos e aspectos operacionais da Lei de Acesso à Informação, fomentando a cultura de acesso à informação.

112. No que tange às ações de controle realizadas pela CGDF relacionadas à transparência e ao acesso à informação, destacam-se:⁵⁸

i) o caráter proativo da CGDF tendo em vista iniciativa em andamento de avaliar semestralmente o nível de transparência ativa dos órgãos do Poder Executivo distrital, com posterior elaboração e publicação de ranking;

ii) visitas técnicas às unidades de ouvidoria dos órgãos do Poder Executivo distrital;

iii) elaboração anual de relatório remetido para a Câmara Legislativa do DF, contendo dados relativos à operacionalização da Lei de Acesso à Informação no que tange à transparência passiva, tais como:

- a) quantitativo mensal e anual de solicitações de informação e comparativo com os anos anteriores;
- b) percentuais de atendimento às solicitações realizadas pelos cidadãos, listando os motivos alegados para eventuais demandas não atendidas;
- c) rol de órgãos mais demandados;
- d) prazo médio de atendimento das solicitações;
- e) motivos para interposição de eventuais recursos;
- f) resultado de pesquisas de satisfação;
- g) consolidação das informações cadastrais dos solicitantes.

⁵⁸ Conforme e-DOC [3DA596A1-c](#), fls. 29/32, 170/217 e 272.



113. Por fim, acerca das ações de fomento à cultura do acesso à informação, a CGDF promoveu os seguintes eventos:⁵⁹

i) “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;

ii) “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.

3. 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 n^{os} 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 (dezessete) 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

⁵⁹ Conforme e-DOC [3DA596A1-c](#), fls. 273/284.



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 distritais⁶⁰, 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 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.

4. Proposições

118. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

- 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,

⁶⁰ O que justificou a nota máxima alcançada pelo DF na avaliação promovida pela então Controladoria Geral da União – CGU, atual Ministério da Fiscalização, Transparência e Controle, por meio da metodologia “Escala Brasil Transparente” nível de transparência dos órgãos integrantes da Administração Direta do Distrito Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- 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 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

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.

Brasília, 28 de outubro de 2016.

Indio Artiaga do Brasil Rabelo
ACE – Mat. 1424-6

Daniel Soares G. Gomes de Oliveira
ACE – Mat. 1491-4



Anexo I

Checklist de transparência ativa (PT 03)

Checklist - Auditoria Operacional - Lei de Acesso à Informação (art. 7º da Lei DF nº 4.990/2012, IN 02/2016-CGDF e Lei nº 3.965/2007) - Transparência Ativa							
Órgão:		Sim (+)	Parcialmente	Não (-)	N/A	Nota	Obs.
Sítio Eletrônico:							
Nota:							
Posição:							
Período de avaliação:							
I	Informações nos sítios institucionais disponibilizadas na seguinte ordem de disposição (art. 7º, IN nº 02-CGDF - itens obrigatórios):						
1	Institucional						
2	Ações e Programas						
3	Auditorias						
4	Convênios						
5	Despesas						
6	Licitações e contratos						
7	Servidores						
8	Informações classificadas						
9	Perguntas mais frequentes						
10	Informação ao cidadão (SIC)						
II	Institucional						
1	Estrutura (informações conforme o DODF e organograma)						
2	Competências (pode ser o Regimento Interno ou normativo equivalente)						
3	Base jurídica						
4	Relacionar os principais cargos e seus ocupantes						
5	Contatos (endereços, telefones, correio eletrônico e horário de atendimento ao público)						
III	Ações e Programas (em linguagem de fácil compreensão)						
1	PPA (programas temáticos; objetivos específicos; ações orçamentárias ou não-orçamentárias de projetos e obras), incluindo:						
1.a	Lista dos programas e ações executadas pelo órgão/entidade						
1.b	Indicação da unidade responsável pelo desenvolvimento e implementação						
1.c	Principais metas						
1.d	Indicadores de resultado e impacto						
2	Resultados alcançados (andamento da execução das ações, projetos e obras, além das metas atingidas)						
3	Disponibilização de link da SEPLAG, acompanhados de mensagem padrão, para consulta completa ao PPA						
IV	Auditorias (sítios institucionais deverão remeter ao sítio da CGDF) - resultados de:						
1	Inspeções e Auditorias						
2	Prestações de Contas e Tomada de Contas Especial (de órgãos do Controle Interno e Controle Externo) de exercícios anteriores						



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

3	Informações sobre o controle e fiscalização de recursos públicos destinados a ONG's								
4	Disponibilização de link da CGDF, acompanhados de mensagem padrão, para consulta a auditorias realizadas pelo GDF								
V	Convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres; e Contratos de Gestão com Organizações Sociais								
1	Espécie e número do convênio								
2	Partes								
3	Objeto								
4	Vigência								
5	Situação do convênio (adimplente/inadimplente/concluído)								
6	Valor pactuado (quando houver)								
7	Data da publicação e número do DODF								
8	Alternativamente, mensagem padrão informando que o órgão não possui convênios celebrados								
9	Disponibilização de todos os documentos do convênio para download								
VI	Despesas								
1	Disponibilização de link da CGDF e do aplicativo Siga Brasília, acompanhados de mensagem padrão, para informações referentes a despesas públicas								
2	Diárias e passagens								
2.a	nome do servidor								
2.b	cargo								
2.c	unidade de lotação								
2.d	origem e destino da viagem								
2.e	motivo da viagem								
2.f	meio de transporte								
2.g	categoria da passagem								
2.h	valor da passagem								
2.i	período da viagem								
2.j	número de diárias								
2.l	valor total das diárias								
2.m	valor total da viagem								
2.n	Disponibilização de link da CGDF, acompanhados de mensagem padrão, para informações referentes a despesas públicas								
2.o	Alternativamente, mensagem padrão informando que o órgão não possui despesas realizadas com diárias e passagens diárias e/ou passagens								
3	Fundos públicos								
3.1	Relação de quais fundos estão vinculados ao órgão								
3.2	Disponibilização de Link do Portal da Transparência do DF, acompanhado de mensagem padrão, com informações referentes ao(s) fundo(s) vinculados ao órgão, se for o caso								



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

VII	Licitações e contratos (inclusive dispensa/inexigibilidade de licitação)						
1	Licitações						
1.a	Número da licitação						
1.b	Modalidade da licitação						
1.c	Número do processo						
1.d	Tipo de licitação						
1.e	Objeto						
1.f	Descrição						
1.g	Data da publicação do edital						
1.h	Número do DODF						
1.i	Data da homologação						
1.j	Número do DODF						
1.l	Disponibilização na íntegra de documentos oficiais na íntegra decorrentes da licitação para download (editais, anexos, projetos básicos e resultados dos processos licitatórios)						
1.m	Alternativamente, mensagem padrão informando que o órgão não possui licitações celebradas						
2	Contratos						
2.a	Número do contrato						
2.b	Número do processo						
2.c	Partes						
2.d	Modalidade e número da licitação (quando houver)						
2.e	Objeto						
2.f	Programa de trabalho						
2.g	Natureza da despesa						
2.h	Fonte do recurso						
2.i	Nota de empenho						
2.j	Vigência						
2.l	Valor contratado						
2.m	Data de assinatura						
2.n	Data da publicação do e						
2.o	Número do DODF						
2.p	Relação de aditivos (se houver)						
2.q	Número do DODF						
2.r	Disponibilização, para download, da íntegra dos contratos e aditivos, quando houver.						
2.r	Alternativamente, mensagem padrão informando que o órgão não possui contrato celebrados						
VIII	Servidores						
1	Disponibilização de link do Portal da Transparência do DF e do aplicativo Siga Brasília, acompanhado de mensagem padrão, para consulta à remuneração do servidores						



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

IX	Informações classificadas						
1	Informações classificadas						
1.a	Código de indexação de documento que contem informação classificada (CIDIC)						
1.b	Grau de sigilo						
1.c	Categoria						
1.d	Tipo de documento						
1.e	Data de produção						
1.f	Fundamento legal para a classificação						
1.g	Prazo da restrição de acesso						
1.h	Data de classificação						
2	Informações desclassificadas						
2.a	Número do documento						
2.b	Data de produção						
2.c	Grau de sigilo anterior						
2.d	Data de desclassificação						
2.e	Justificativa da desclassificação						
3	Alternativamente, mensagem padrão informando que o órgão não possui dados/informações a serem divulgados						
X	Pergunta e respostas frequentes						
1	Rol de pergunta se respostas mais frequentes relativas feitas pelos cidadãos sobre as atividades e os serviços prestados pelo órgão/entidade específico						
2	Disponibilização de link do Portal do Governo de Brasília, acompanhado de mensagem padrão, para consulta das perguntas e respostas frequentes da LAI						
XI	Informação ao cidadão (SIC)						
1	Endereço físico da Ouvidoria (onde deve funcionar o SIC)						
2	Horário de funcionamento						
3	Responsável pelo SIC						
4	Cargo						
5	E-mail						
6	Telefone						
7	Link de redirecionamento para o e-SIC						
8	Nome da autoridade de monitoramento da LAI						
9	Cargo						
10	E-mail						
XII	Informações específicas a serem divulgada pelos órgãos responsáveis						
1	Dados e execução de programas de desenvolvimento social e habitacional.						
2	Valores e critérios de transferência de recursos financeiros às unidades escolares e às diretorias regionais de ensino, por meio de suas respectivas unidades executoras.						



Anexo II

Checklist de transparência passiva (PT 04)

Checklist - Auditoria Operacional - Lei de Acesso à Informação - Adaptação da Metodologia "Escala Brasil Transparente" - Processo nº 5.137/2016-e							
Órgão:		Sim (+)	Parcialmente	Não (-)	N/A	Nota	Obs.
Sítio Eletrônico:							
Nota:							
Posição:							
Período de avaliação:							
Exposição clara da legislação correlata à transparência, mormente da sua regulamentação (25% da nota)							
1	Os principais normativos (leis, decretos, instruções normativas) foram localizados no sítio eletrônico desse órgão?						
1.a	Leis nº 12.527/2011 - LAI nacional						
1.b	Lei nº 4.990/2012 - LAI distrital						
1.c	Decreto nº 7.724/2012 - Regulamenta a Lei nº 12.527/2011						
1.d	Decreto nº 34.276/2013 - Regulamenta a Lei nº 4.990/2012						
1.e	Instrução Normativa nº 02/2015 - CGDF						
Transparência passiva - Parte 1 (25% da nota)							
3	Existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico, ou seja, com a possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial?						
3.a	Indicação do órgão (incluindo setor/localização no interior do órgão)						
3.b	Indicação de endereço						
3.c	Indicação de telefone de contato						
3.d	Indicação dos horários de funcionamento						
4	Existe indicação precisa no site de acesso eletrônico ao SIC?						
5	Para fazer a solicitação, são exigidas apenas informações necessárias ao atendimento da demanda, sem a exigência de dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?						
5.a	Dispensa de assinatura reconhecida						
5.b	Dispensa de declaração de responsabilidade						
5.c	Dispensa de comprovação de maioria						
5.d	Dispensa de outras exigências						
6	Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação (follow-up)?						
Transparência passiva - Parte 2 (50% da nota)							
7	As solicitações de informações foram respondidas nos prazos previstos na legislação aplicável?						
7.a	1ª solicitação - breve descrição						
7.b	2ª solicitação - breve descrição						
7.c	3ª solicitação - breve descrição						
7.d	4ª solicitação - breve descrição						
8	As solicitações de informações foram respondidas em conformidade com o que foi solicitado?						
8.a	1ª solicitação - breve descrição						
8.b	2ª solicitação - breve descrição						
8.c	3ª solicitação - breve descrição						
8.d	4ª solicitação - breve descrição						