



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

TAISE DE ALMEIDA VASCONCELOS

**CONTROLADORIA E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: O CASO DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO CEARÁ**

FORTALEZA - CEARÁ

2023

TAISE DE ALMEIDA VASCONCELOS

CONTROLADORIA E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: O CASO DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Neiara de Moraes Bezerra

FORTALEZA - CEARÁ

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Vasconcelos, Taise de Almeida.

Controladoria e transparência pública: o caso da Assembleia Legislativa do Ceará [recurso eletrônico] / Taise de Almeida Vasconcelos. - 2022.

107 f. : il.

Dissertação (MESTRADO PROFISSIONAL) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional Em Planejamento E Políticas Públicas - Profissional, Fortaleza, 2022.

Orientação: Prof.^a Dra. Neirara de Moraes Bezerra.

1. Transparência. 2. Controladoria. 3. Poder Legislativo. I. Título.

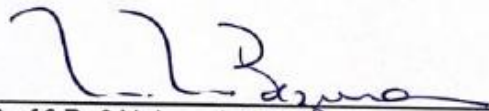
TAISE DE ALMEIDA VASCONCELOS

CONTROLADORIA E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: O CASO DA
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO CEARÁ

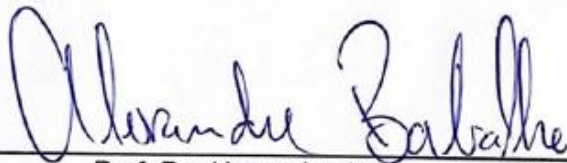
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 17/02/2022

BANCA EXAMINADORA



Prof.^a Dr.^a Neira de Moraes Bezerra (Orientadora)
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Alexandre Almeida Barbalho
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. Samuel Leite Castelo
Universidade Estadual do Ceará - UECE

A Deus pelo dom da vida.

Aos meus pais, Ari de Oliveira Vasconcelos e Maria Altair de Almeida Vasconcelos pelo amor e proteção.

Aos meus irmãos, Ari Filho, Renê e Livia, pela nossa união.

Aos meus amores, Maria Fernanda, Ana Lis, Bruno e Matheus.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me concedeu a vida e me abençoa sempre.

Ao meu Pai, Ari de Oliveira Vasconcelos, por me mostrar os verdadeiros valores e à minha Mãe, Maria Altair de Almeida Vasconcelos, pelo incentivo, paciência, alegria, proteção e amor de sempre.

Aos meus avós, Almir Salmito e Altaci e Lauremiro (in memoriam) e Maria (in memoriam), pelo exemplo que representam em minha vida.

À professora Neira pelo incentivo, dedicação, zelo e paciência, na orientação deste trabalho. Aos professores Alexandre Barbalho, Samuel Castelo, Marcus Vinícius Veras, pela participação na Banca Examinadora e ao professor Abreu Dantas pelo incentivo.

A todos os servidores do Programa Políticas Públicas, na pessoa do professor Horácio.

E aos demais que, de forma direta e indireta, contribuíram na elaboração desta dissertação.

“Já não se trata simplesmente de delegar a confiança nas qualidades pessoais de um líder; o que existe é uma preocupação por complementar o ato de autorização política com o fortalecimento de uma rede impessoal de dispositivos institucionais de supervisão e controle do poder.” (Enrique Peruzzotti)

RESUMO

A transparência é um dos pressupostos da democracia que possibilita a participação social e, desta forma, legitima o exercício do poder por ser um instrumento de controle das ações dos gestores públicos. A democracia é fortalecida quando a transparência se faz presente, pois não há que se falar em Estado Democrático quando se governa em segredo. A pesquisa aborda o papel da Controladoria na promoção da transparência, mais especificamente, tem como objeto a Controladoria da Assembleia Legislativa do Ceará, órgão responsável pelo sistema de controle interno, que é um mecanismo para a garantia dos fundamentos democráticos. O objetivo da pesquisa é analisar a atuação da Controladoria da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará na promoção da transparência pública. A metodologia aplicada delimitou a caracterização da pesquisa, a saber: Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, exploratória, com análise documental e bibliográfica. Destacadamente foram utilizadas como fontes de pesquisa a legislação pertinente ao tema, as normas da Assembleia Legislativa, o Planejamento Estratégico da Controladoria, as entrevistas com atores-chave e a aplicação do Índice de Transparência dos portais legislativos – ITpL no Portal da Transparência.

Palavras - chave: Transparência. Controladoria. Poder Legislativo.

ABSTRACT

Transparency is one of the assumptions of democracy that enables social participation and, in this way, legitimizes the exercise of power as it is an instrument for controlling the actions of public managers. Democracy is strengthened when transparency is present, because there is no need to talk about a Democratic State when it governs in secret. The research addresses the role of the Comptroller in promoting transparency, more specifically, it has as its object the Comptroller of the Legislative Assembly of Ceará, the body responsible for the internal control system, which is a mechanism for guaranteeing democratic foundations. The objective of the research is to analyze the performance of the Controllorship of the Legislative Assembly of the State of Ceará in the promotion of public transparency. The methodology applied delimited the characterization of the research, namely: It is a research with a qualitative, exploratory approach, with documental and bibliographic analysis. Notably, the relevant legislation on the subject, the rules of the Legislative Assembly, the Strategic Planning of the Controllorship, interviews with key actors and the application of the Transparency Index of legislative portals - ITpL in the Transparency Portal were used as research sources.

Keywords: Transparency. Controllorship. Legislative power

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Aspectos da transparência conforme literatura.....	24
Quadro 2 - Marco Legal da Política de Transparência.....	34
Quadro 3 - Resumo Normas Controladoria.....	52
Quadro 4 - Resumo Identidade Organizacional da Controladoria e resultados.....	53
Quadro 5 - Análise Objetivo estratégico relacionado à Transparência....	54
Quadro 6 - Resumo das categorias adotada pelo ITpL.....	61
Quadro 7 - Análise da Categoria “Atividade Legislativa”.....	68
Quadro 8 - Análise “Atividade Administrativa”	74
Quadro 9 - Análise “Atendimento ao cidadão”	80
Quadro 10 - Pergunta aberta para os voluntários do Teste – Usabilidade.....	84
Quadro 11 - Resultado Teste sobre atividade legislativa.....	85
Quadro 12 - Resultado Teste sobre atividade administrativa.....	85
Quadro 13 - Resultado Teste sobre Atendimento ao cidadão.....	86
Quadro 14 - Comentários sobre a Usabilidade.....	86
Quadro 15 - Análise da Categoria “Usabilidade”.....	87

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Racionalidade no ciclo de política pública.....	26
Figura 2 - Transparência ativa e transferência passiva.....	29
Figura 3 - Organograma.....	39
Figura 4 - Partes Interessadas.....	49
Figura 5 - Canal Processo Virtual.....	65
Figura 6 - Versão do portal antigo.....	72
Figura 7 - Serviços autorizados para transporte, publicação e comunicação.....	73
Figura 8 - Canal “Fale Conosco”	77

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALECE	Assembleia Legislativa do Ceará
CGU	Controladoria Geral da União
COGE	Comitê de Gestão Estratégica
COSO	Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission
CSV	Comma Separated Value
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITpL	Índice de Transparência dos portais legislativos
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAG	Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PASF	Plano de Ação para Sanar Fragilidades
SIC	Serviço de Informações ao Cidadão
TICs	Tecnologias de Informação e Comunicação
UNIPACE	Universidade do Parlamento Cearense

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	19
2.1	Transparência e fortalecimento da democracia.....	19
2.2	Conceitos e características da transparência.....	22
2.3	Políticas públicas de promoção da Transparência Pública.....	26
2.3.1	Políticas de transparência e os marcos legais.....	30
3	A CONTROLADORIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ E A TRANSPARÊNCIA.....	36
3.1	A transparência na Assembleia Legislativa do Ceará.....	36
3.2	Controladoria da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.....	39
3.2.1	Funções da Controladoria da Assembleia Legislativa.....	42
3.3	Planejamento estratégico da Controladoria 2018-2020.....	48
3.3.1	Partes interessadas.....	49
3.3.2	Identidade organizacional.....	51
3.3.3	Objetivos e Projetos estratégicos.....	54
4	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	57
4.1	Categoria Atividade Legislativa.....	62
4.2	Categoria Atividade Administrativa.....	70
4.3	Categoria Atendimento ao Cidadão.....	76
4.4	Categoria Usabilidade.....	82
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	90
	REFERÊNCIAS.....	94
	APÊNDICE A - ROTEIRO PARA APLICAÇÃO DO EXPERIMENTO.....	102
	APÊNDICE B - ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS.....	106

1 INTRODUÇÃO

A transparência pública é um dos pressupostos da democracia que legitima o exercício do poder por possibilitar a participação social, além de ser um instrumento de controle das ações dos gestores públicos. Não há que se falar em Estado Democrático quando se governa em segredo, uma vez que a ausência da transparência mitiga o direito ao acesso à informação e obstrui a prática da cidadania.

É necessário o fomento às políticas voltadas à concretização da transparência pública, pois este mecanismo é fundamental no combate à corrupção e à má administração dos recursos, bem como na proteção do patrimônio público e no bem da coletividade. É por meio da transparência que a participação social alarga suas possibilidades de efetivação e acarreta maior observância aos fundamentos democráticos, consubstanciando a representatividade e a legitimidade conferidas ao político por meio do sufrágio universal que elege os representantes do povo para as respectivas funções, nas esferas dos Poderes Executivo e Legislativo.

Ocorreram muitos avanços ao longo da história na promoção da transparência, pois o ordenamento jurídico vigente dispõe de instrumentos de acesso à informação e de controle social, bem como de sanções aos gestores que descumprirem as determinações legais. Contudo, apesar das conquistas, o fortalecimento da democracia depende diretamente da elaboração e implementação de políticas públicas que sejam capazes de garantir a participação da sociedade, disponibilizando informações para os cidadãos em linguagem acessível, tempestiva e de maneira organizada, visando à transparência e facilitação do exercício do controle social.

O controle social é um direito fundamental e, portanto, é inalienável, irrenunciável e imprescritível, é um direito subjetivo, ou seja, a faculdade que o cidadão tem de fiscalizar e participar da gestão pública, trata-se de um mecanismo valioso da democracia e, para que este direito seja efetivo, faz-se necessário que a transparência se concretize para além da mera disponibilização dos dados e informações.

Embora seja um princípio a ser respeitado por todos os poderes, tanto a legislação como as produções acadêmicas referentes ao tema transparência têm se voltado mais ao Poder Executivo, com foco na gestão fiscal e orçamentária. É

precisamente dessa lacuna que nasce a opção de pesquisar as especificidades do Poder Legislativo a partir da Assembleia Legislativa do Ceará (ALECE).

A escolha desta pesquisa pelo âmbito do Poder Legislativo Estadual se justifica pelo fato de ser um Poder com representatividade que tem como função precípua legislar e fiscalizar as ações do Poder Executivo, ou seja, de exercer o controle e de atuar com o intuito de transformar as demandas da sociedade em políticas públicas que sejam capazes de garantir o interesse comum e fortalecer a democracia.

Por outro lado, havia também a intenção de investigar a atuação da Controladoria, enquanto órgão responsável pelo sistema de controle interno na promoção da transparência. É desta forma que o estudo optou por não observar todas as ações de transparência realizadas pela ALECE, mas sim aquelas que decorrem da atuação da Controladoria da Assembleia Legislativa do Ceará.

Assim, a pesquisa tem este foco pela necessidade de análise do desempenho deste órgão, tendo em vista a relevância do tema para a sociedade, pois, a transparência é uma política pública que deve estar presente de forma transversal, permeando as políticas setoriais de educação, saúde, assistência social, meio ambiente, e outras, uma vez que perpassa os aspectos exclusivos a cada segmento, possibilitando a eficiência estatal, o alcance do interesse comum, mitigando as desigualdades e contribuindo para a garantia dos direitos da coletividade.

No âmbito pessoal, a opção também decorreu do vínculo profissional da pesquisadora, de modo a despertar o interesse em contribuir com a instituição em que trabalha, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Além disso, o seu direcionamento de estudos tem sido voltado ao controle na administração pública, a exemplo da Especialização cursada em Controladoria Governamental, tendo com Trabalho de Conclusão de Curso, o estudo com o seguinte título: Controle interno municipal: um estudo de caso no município de Ubajara – Ce.

Deste modo, destaca-se como questão problema: Como a Controladoria da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará promove transparência? Seguindo a trilha desta pergunta de partida, o trabalho tem como objetivo geral analisar a atuação da Controladoria da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará na promoção da transparência pública e os seguintes objetivos específicos:

1. Estabelecer, a partir da fundamentação teórica e bases conceituais sobre o tema, diretrizes para análise da atuação da Controladoria na transparência pública;
2. Apresentar a Controladoria da Assembleia Legislativa, com foco nas suas atribuições relacionadas à promoção da transparência, e analisar os resultados do seu planejamento estratégico (2018-2020);
3. Analisar o Portal da Transparência como principal canal de transparência ativa gerido pela Controladoria.

O pressuposto da pesquisa é de que a Controladoria tem papel importante na promoção da transparência pública, porém, poderia ser potencializada se houvesse mais atenção às questões de linguagem mais acessível e atrativa, maior possibilidade de interação com a sociedade e uma articulação entre os próprios órgãos da Assembleia, com melhor estruturação organizacional, pois a mera disponibilização dos dados e informações não concretiza a transparência, deve haver subsídios para além das questões legais de publicações, conforme será demonstrado.

Para tanto, esta pesquisa segue os métodos e técnicas da metodologia específica, própria da ciência, observando-se as fases pertinentes ao tipo de estudo, levando-se em consideração a escolha do assunto, a delimitação do tema e os objetivos estabelecidos, bem como a definição dos instrumentos a serem utilizados para investigar o objeto e para a coleta de dados e informações.

Quanto à natureza da pesquisa, trata-se de uma abordagem qualitativa, em que o trabalho de campo oferece a possibilidade de aproximação com aquilo que se deseja conhecer e estudar, para gerar conhecimento a partir da realidade existente no campo. (MINAYO, 2002).

Inicialmente foi realizada uma revisão da literatura sobre o tema, com o objetivo de dar subsídio à análise dos dados e informações coletados, por meio da pesquisa bibliográfica, de conteúdo teórico, buscou-se fundamentação nas obras de referência dos seguintes autores: Meirelles, (2010); Di Pietro, (2010); Schwarcz, (2019); Avritzer, (2015); Almada, (2017); Mello, (2010).

Ademais, foi efetuada uma análise documental para verificar a legislação e as normas de institucionalização do órgão, as resoluções e atos normativos, bem como a consulta aos sítios eletrônicos, buscando identificar as informações referentes às políticas públicas de transparência desenvolvidas na ALECE, com destaque para

o Planejamento Estratégico do período de 2018 a 2020 e para os canais de comunicação com a sociedade, como o Portal da Transparência.

Outra importante fonte de informações, o instrumento da entrevista, foi utilizado para trazer ao estudo a possibilidade de ter a percepção e as opiniões dos atores envolvidos nas ações de promoção da transparência para a análise. Assim, foram realizadas entrevistas, semiestruturadas, com dois atores-chave: a Controladora da ALECE, Sílvia Helena Correia Vidal e o Orientador da Célula da Transparência da Controladoria da ALECE, Airton Martins de Castro.

Por se tratar do principal canal de transparência ativa, o Portal da Transparência recebeu especial atenção na atividade analítica deste estudo e, para tanto, o método adotado foi a aplicação de instrumental produzido pelo Congresso Nacional. Na ausência de ferramentas adequadas, Senado Federal e a Câmara dos Deputados construíram um elenco de categorias e indicadores, especificamente para analisar os Portais da Transparência das Casas Legislativas, trata-se do Índice de Transparência dos portais legislativos – ITpL.

O Índice é um instrumento de avaliação dos portais que relaciona questões inerentes ao poder legislativo, especialmente por meio da categoria Atividade Legislativa, além das categorias Atividade Administrativa; Atendimento ao Cidadão e Usabilidade. Cada uma dessas categorias contém seus respectivos indicadores, que foram elaborados com base na legislação e na doutrina especializada no tema.

Assim, com as adaptações necessárias a um estudo que visa investigar a transparência promovida pela Controladoria, esta pesquisa adotou a construção do ITpL para a realização da sua análise por categorias. Como adiante se verá, a seção dedicada a apresentação de resultados e discussão, seguiu as recomendações do Manual de Aplicação (2020) de boas práticas no emprego do Índice, para conferência e futuras aplicações ou revisão pela Casa objeto de estudo, apresentando, inclusive os links de localização das informações levantadas.

Especificamente na análise da categoria “Usabilidade”, esta pesquisa fez a opção de ir além, agregando a observação da própria experiência de alguns usuários na navegação do site. Para tanto, fez o uso de um teste que consistiu na aplicação de perguntas previamente definidas, levando-se em consideração as categorias, para compreender a experiência de usuários ao acessarem o site da Assembleia na busca por informações.

É fundamental destacar que o teste realizado não tem o condão, ou mesmo a pretensão, de se apresentar como uma pesquisa quantitativa que pudesse revelar a performance de uma dada população na navegação do site. Tratou-se apenas de um exercício para auxiliar a leitura da categoria “usabilidade” sem restringir a pesquisa aos olhos já familiarizados da pesquisadora. Assim, a composição do grupo de voluntários não representa uma fração estatística, mas sim um conjunto de perfis de usuários que, potencialmente, têm algum tipo de interesse na busca de informações como as que se está a observar. Quanto às perguntas selecionadas para a aplicação do teste, cabe esclarecer que foram previamente checadas, sendo utilizadas somente aquelas que já se sabia estarem disponibilizadas no site, de modo que a observação se prendesse aos caminhos, grau de dificuldade e tempo empregado na localização das informações.

A ideia de realizar o teste nesta pesquisa corrobora com as indicações do Manual de Aplicação (2020) de boas práticas para a aplicação do Índice, que sugere a “Aplicação por pessoal não “acostumado” com o Portal, pois pessoas que acessam frequentemente o Portal conhecem “atalhos” para localizar as informações e compreendem linguagens técnicas. Daí a realização do teste, que se pretende piloto para um experimento futuro, somando o olhar da pesquisadora com a experiência de cidadãos.

De forma resumida, a análise aqui realizada parte das informações reunidas: i) nas produções teóricas de outros autores; ii) nos dados empíricos obtidos na navegação exaustiva no Portal da Transparência e no site da ALECE com vistas à aplicação do ITpL; iii) nas entrevistas com atores-chave e iv), na aplicação do teste, com cidadãos de diferentes perfis, na categoria Usabilidade.

O trabalho está organizado em cinco seções incluindo a Introdução e as Considerações Finais. A segunda seção aborda aspectos teóricos da transparência, as suas características e o marco teórico na administração pública, com ênfase na sua importância como mecanismo de garantia do Estado Democrático de Direito preconizado na Constituição Federal de 1988. Para tanto, serão apresentados, nas subseções, os aspectos relacionados à transparência como forma de promoção da confiança entre representantes e representados; como elemento para promover a integridade pública; como condição para a participação pública e uma abordagem acerca das políticas de promoção da transparência.

A terceira seção versa sobre a Controladoria, a sua estrutura, suas funções e atribuições, especialmente no que se refere ao papel que desempenha para a concretização da transparência pública, e por fim, uma abordagem acerca do planejamento estratégico do período de 2018 a 2020, marco temporal deste estudo. Este recorte temporal se justifica pelo fato de ser único planejamento do órgão, conforme será demonstrado.

Por fim, na quarta seção, será realizada uma análise da atuação da Controladoria na promoção da transparência, passando pelos canais e mecanismos que este órgão dispõe, destacadamente o Portal da Transparência, observando os aspectos como o conteúdo, a tempestividade, a forma e acessibilidade, por meio da apreciação das categorias adotadas por esta pesquisa.

2 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Nesta seção serão abordados os conceitos centrais, as características e as políticas públicas de promoção da transparência na administração pública, com ênfase para a sua importância como mecanismo de fortalecimento da democracia, como elemento para a promoção da confiança entre representantes e representados, como condição para a participação pública e para o controle social e por fim, uma abordagem acerca das políticas de promoção da transparência.

2.1 Transparência e fortalecimento da democracia

A palavra transparência tem a nitidez, a limpidez e a clareza como alguns dos seus sinônimos, ou seja, diz respeito àquilo que deixa ver o que está por trás. Sobre a etimologia do termo:

Deve-se notar, antes de tudo, que é uma palavra recente, não reconhecida no latim clássico. É proveniente do adjetivo latino *transparentis* (composto pelo prefixo lat. *trans* – “trans” – e pelo verbo *pareo* – “aparecer”), que surge apenas no latim medieval. No latim clássico, usava-se, para se referir à mesma coisa, outros adjetivos como *perlucens*, *translucidus*, *perlucidus* ou *splendidus*, que querem dizer “nítido” ou “límpido”, aplicados, por exemplo, à água e ao ar. Quando começa a ser empregado, “transparente” serve para designar um corpo que deixa ver, de maneira mais ou menos clara, outros objetos que, do ponto de vista do observador, estão atrás, além dele. (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018).

Em se tratando de gestão pública, a transparência é um dos pressupostos da democracia que possibilita a participação social e legitima o exercício do poder, é um instrumento de controle das ações dos gestores públicos, mantendo os fundamentos democráticos e assegurando que a atuação do Estado esteja em consonância com os detentores do poder, os cidadãos (CUNHA FILHO, 2018).

A acepção de transparência pode ser entendida como uma condição que representa um princípio democrático, pois não há que se falar em Estado Democrático quando se governa em segredo, com acessos protegidos. (ALMADA, 2017). Quando a transparência se faz presente, ajudando os cidadãos na compreensão das ações governamentais e proporcionando o controle social, a democracia é fortalecida. Os benefícios não se traduzem apenas em relação ao viés fiscalizatório, mas principalmente no aspecto político, uma vez que a transparência guarda estreita relação com a confiança dos cidadãos nas instituições públicas e constitui condição

para a participação social nas tomadas de decisão e nas possibilidades de atuação com vistas à garantia do bem comum e da integridade pública.

A transparência é elemento essencial para a garantia da integridade pública, uma vez que a ausência deste mecanismo da democracia é apontada como um estímulo para a prática de corrupção, um mal que se revela desde o período colonial até os dias atuais, conforme se verifica:

A corrupção se manifesta em qualquer época histórica, mas seu significado é amplo, pode variar muito, e não existe uma linha única de continuidade. Não obstante, a corrupção hoje assola a política nacional, e tem indignado brasileiros, faz parte, em maior e menor escala, do cotidiano do país desde os tempos do Brasil colônia. Por isso, estratégias usadas pelas elites coloniais lembram, de forma direta ou mais distante, as várias práticas ilícitas perpetradas por alguns de nossos governantes atuais. (SCHWARCZ, 2019, p. 90).

As práticas patrimonialistas e a corrupção ainda se fazem muito presentes nos dias hodiernos, ocasionando forte vulnerabilidade nas implementações republicanas. Não é necessária grande reflexão para se perceber que a corrupção aumenta a pobreza e acentua as desigualdades sociais, afetando direitos básicos do indivíduo, tais como direito à alimentação adequada, à educação e à saúde. É necessário que o Estado tenha como prioridade, para o aperfeiçoamento da democracia, a busca pela resolução dessas mazelas que afetam a vida dos cidadãos. (SCHWARCZ, 2019).

Não é por acaso que este problema é apontado, pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE¹, como a primeira preocupação dos cidadãos, o que demonstra a necessidade de se combater esta prática que assola o país desde o período colonial. A esse respeito, é relevante destacar o papel da integridade para a administração pública, conforme conceito apresentado pela OCDE: “Integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público.”

No mesmo sentido, a Controladoria Geral da União – CGU define: “um programa de integridade é o conjunto de medidas e ações institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção em apoio à boa governança, conforme os princípios e valores.”

¹Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>

Portanto, é necessário que o gestor público implemente um programa de integridade eficaz, que priorize a transparência pública, uma vez que este mecanismo possibilita o controle social e conseqüentemente o combate à corrupção, fortalecendo a democracia.

O controle social é uma das formas democráticas de participação da sociedade na administração pública, pois consubstancia a representatividade e a legitimidade conferidas ao administrador, é um direito fundamental e, portanto, é inalienável, irrenunciável e imprescritível, é um direito subjetivo, ou seja, a faculdade que o cidadão tem de fiscalizar e participar da função administrativa do Estado, trata-se de um mecanismo valioso da democracia.

Este direito nem sempre existiu, no período ditatorial a sociedade tinha a participação mitigada e até mesmo proibida, sendo, a partir das lutas sociais, assegurada como um direito pela Carta Magna, conforme se observa: “Há que se considerar que a participação social passa de um status de proibição, no período da ditadura, a um status de obrigatoriedade, impulsionado por um arcabouço legal assegurado na Constituição de 1988, fruto de lutas sociais” (CORREIA, 2012)

A participação da sociedade é requisito para a concretização da democracia e encontra fundamento no princípio basilar do ordenamento jurídico brasileiro, o Estado Democrático de Direito. Tais avanços democráticos podem ser observados na Constituição Federal, no artigo 74, parágrafo segundo: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.” (BRASIL, 1988). Além da possibilidade de o cidadão provocar as Cortes de Contas, exigindo diretamente a fiscalização, observa-se que participação da coletividade pode ter várias frentes de atuação, como se pode citar os orçamentos participativos, as prestações de contas em audiências públicas.

No entanto, embora se constate todos esses meios que viabilizam a participação social, o cenário hodierno traduz o anacronismo democrático, especialmente na esfera federal. O Decreto 8243/2014, de autoria da Presidente Dilma Rousseff, buscava instituir a Política Nacional de Participação Social, mas sofreu forte resistência em um Legislativo que via a participação como uma ameaça às suas prerrogativas, de forma que foi aprovado na Câmara dos Deputados um Decreto Legislativo para sustar os efeitos do chamado Decreto da Participação. De lá para cá, um processo de recessão democrática foi sendo ampliado. Um dos movimentos mais

explícitos nesse sentido veio com o revogado pelo Decreto 9.759/2019, de autoria do Presidente Bolsonaro, que visava à extinção e imposição de regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

Diante disto, é importante que o Estado elabore e implemente políticas públicas que sejam capazes de garantir a participação da sociedade, disponibilizando informações para os cidadãos em linguagem acessível, obedecendo aos prazos legais e de maneira organizada, visando à transparência para fortalecer a democracia. Fala-se aqui do fortalecimento de “espaços formais de diálogo entre governantes e governados” para que o controle social possa efetivamente ocorrer (MORAIS; SILVA; FROTA, 2021, p. 241).

A confiança entre representantes e representados depende do nível de transparência, pois à medida que a falta de confiança nas instituições aumenta, a transparência se destaca como importante mecanismo para aplacar a desconfiança. (MORAIS, 2018). Ainda nas palavras da autora:

A confiança é uma expectativa positiva sobre alguém ou alguma coisa, uma crença de que o que está por vir, em termos de ações e resultados, será o mais próximo possível do que é tomado como certo, justo, decente e eficaz. A desconfiança é o contrário disso e, assim como a confiança, manifesta-se em diferentes graus, podendo ir da total credibilidade à absoluta descrença. (MORAIS, 2018, p. 39).

Portanto, quando a confiança entre representantes e representados mostra-se fragilizada, dada a cultura do sigilo prevalente, além das desigualdades sociais que acarretam desequilíbrios nos mais variados níveis, a transparência resta comprometida. É necessário fortalecê-la para viabilizar o controle social, pois cidadãos bem informados controlam melhor as ações dos gestores públicos.

2.2 Conceitos e características da transparência

Antes de falar de transparência, é importante registrar que o princípio da publicidade é uma imposição constitucional ao gestor público que rege a obrigatoriedade da publicação dos atos da administração com a disponibilização das informações e possibilita aos interessados obter dados nos órgãos competentes, tal princípio abrange toda a atuação do estado, desde os atos em formação, até os atos concluídos (MEIRELLES, 2010, p. 97) e tem o objetivo de propiciar o controle pela sociedade.

A grande discussão diz respeito à concretização da transparência, pois a mera disponibilização destes dados não necessariamente alcança aos objetivos a que se propõe, o que corrobora com a ideia de que a transparência pública surge do princípio da publicidade, por ser este o instrumento necessário para viabilizar o acesso às informações, possibilitando a fiscalização e o controle social.

Para além da mera publicação dos atos, é necessário que os aspectos relacionados ao conteúdo, ao momento e à forma sejam observados para que se possa verificar o nível de transparência, conforme se verifica:

O nível de transparência alcançado sempre tem a ver com, pelo menos, três dimensões: **(a) os assuntos e âmbitos sobre os quais se podem produzir informação pública; (b) a extensão e a qualidade da informação disponível, e (c) o montante de pessoas e de classes de pessoas a quem é permitido acesso a essa informação.** Quanto mais extensa e clara a informação disponível, quanto maior o número de pessoas a quem essa informação for disponível, mais transparente será o Estado. (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018).

Ocorrendo a publicidade dos atos governamentais, possibilita-se o acesso às informações, porém, observar qual conteúdo pode ser visto, em que momento, como pode ser visto e quem pode ter acesso, é fundamental para se perceber e aferir o nível da transparência, de acordo com as dimensões apresentadas por (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018):

- 1) Os assuntos e âmbitos sobre os quais se podem produzir informação pública dizem respeito aos conteúdos disponibilizados e aos setores, as áreas que podem gerar as informações.
- 2) A extensão e a qualidade da informação disponível podem elevar o nível da transparência, quando o alcance das informações for alargado e tanto mais claras elas sejam.
- 3) Já a dimensão relativa ao montante de pessoas e de classes de pessoas a quem é permitido acesso a essa informação, o destaque é para o usuário, ou seja, para a população, pois quanto mais pessoas tiverem acesso às informações mais elevado será o nível de transparência.

Já no levantamento realizado por Campos, Paiva, e Gomes, (2013), as questões relativas à acessibilidade, relevância e qualidade da informação, também são apontadas para a análise quanto à caracterização da transparência, conforme se verifica:

1) acessibilidade aos meios de informações, aliada à proficiência: neste ponto, é importante ressaltar que a acessibilidade deve ser proporcionada ao cidadão por diversos meios de informação, levando em consideração as condicionalidades da sociedade, pois quando se disponibiliza dados, exclusivamente, por exemplo, por meio da internet, seja no portal da transparência, seja nos sites institucionais, já se consegue detectar a mitigação da transparência, uma vez que nem todas as pessoas têm acesso à internet. Ademais, as publicações e divulgações, devem ter linguagem clara para facilitar a compreensão pelo cidadão e por fim, a acessibilidade para pessoas portadoras de deficiências, por exemplo, com vídeos explicativos, gravações em áudios, adaptações para daltônicos, entre outros meios.

2) relevância da informação apresentada: a legislação dispõe de um rol, não taxativo, das informações que devem ser disponibilizadas ao cidadão, mas é necessário destacar que, o gestor público deve estar atento e aliado aos anseios da sociedade, para que cumpra não apenas as exigências legais, mas sobretudo, que apresente dados e informações diretamente relacionadas à vida das pessoas.

3) qualidade e confiabilidade, abrangência, consistência e relativa simplicidade em sua apresentação: os autores destacam estes atributos, além dos acima mencionados, como essenciais para se caracterizar a transparência. A qualidade refere-se à natureza da informação, a confiabilidade diz respeito à confiança, a consistência representa conexão com o cidadão, além de que, a transparência deve ser abrangente e simples, para alcançar o máximo de pessoas.

Nessa perspectiva, os requisitos para que efetivamente a transparência se concretize ou ao menos que estão relacionados ao seu nível, aspectos como a natureza da informação e a oportunidade dispensada ao cidadão para o controle social, são questões relevantes na análise da transparência, bem como deve-se observar a disponibilidade das informações, se estão associadas diretamente à vida das pessoas, à questão da acessibilidade e à capacidade de ação do cidadão (KNISS; MARQUES, 2021).

Dessa forma, verifica-se que a literatura aponta diferentes atributos relevantes para a mensuração do nível de transparência, conforme se observa no quadro resumo:

Quadro 1 - Aspectos da transparência conforme literatura

Aspectos		Fonte
Questões pertinentes	<ul style="list-style-type: none"> ✓ natureza da informação tornada disponível; ✓ conveniência franqueada aos cidadãos para que utilizem tais dados com vistas a fortalecer o controle social da coisa pública. 	(Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuisen, 2016).
Princípios que caracterizam a eficácia das políticas de transparência pública.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ disponibilidade das informações aos cidadãos; ✓ proporcionalidade (dados diretamente associados à vida cotidiana dos cidadãos necessitam de atenção especial); ✓ acessibilidade (conveniência de acesso e compreensibilidade dos dados); ✓ capacidade de ação (o que permite à esfera da cidadania atuar – seja fiscalizando, seja punindo instituições e agentes públicos). 	Artigo transparência pública e redes sociais.pdf (KNISS E MARQUES, 2021).
Atributos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ acessibilidade aos meios de informações, aliada à proficiência; ✓ relevância da informação apresentada; ✓ qualidade e confiabilidade, abrangência, consistência e relativa simplicidade em sua apresentação. 	Artigo Portal da Transparência Goiás.pdf
Dimensões quanto ao nível de transparência	<ul style="list-style-type: none"> ✓ os assuntos e âmbitos sobre os quais se podem produzir informação pública; ✓ a extensão e a qualidade da informação disponível; ✓ o montante de pessoas e de classes de pessoas a quem é permitido acesso a essa informação. 	(GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018, Revista eletrônica).

Fonte: elaborado pela autora com base na literatura

Nota-se que os estudos apontam características importantes sobre o conteúdo, a forma e ao momento em que as informações são disponibilizadas. Estes aspectos são fundamentais, uma vez que a mera publicização dos dados não concretiza a transparência, ainda mais quando ocorre de forma técnica, pois, “se deixar a desejar, trata-se apenas da divulgação de dados brutos (open source,

openness)” (ALMADA, 2017, p. 41). A autora diz ainda que a “transparência em dois tempos”, ocorre quando é necessário a intermediação dos que detém o conhecimento técnico para que os cidadãos compreendam tais informações, pois, se apresentadas de forma técnica, com linguagem contábil, por exemplo, dificulta a compreensão do cidadão, mitigando a participação social e comprometendo os avanços democráticos.

Além do conteúdo, é necessário que os gestores públicos estejam atentos, para o momento da disponibilização das informações, pois a administração pública, em alguns casos, pode oportunizar a transparência antes da tomada de decisões, por meio de audiências e consultas públicas, por exemplo. Sobre a tempestividade, Gomes; Amorim e Almada (2018) explicam que a transparência pode ocorrer:

- antes da decisão, *in fieri*, o que possibilita à sociedade um maior grau de participação, facilitando a interlocução entre o poder público e o cidadão com probabilidade de mudanças na formação da política.
- após a tomada de decisão, *a posteriori*, ou mesmo depois da implementação da política pública, programa ou projeto, acontece com a publicização dos atos governamentais reduzindo e até mesmo impossibilitando a participação social, apesar do acesso à informação.

Em relação à forma que a transparência sucede, pode ser de forma ativa, quando o próprio órgão disponibiliza os dados e informações independente da provocação do interessado, ou da forma passiva, quando há uma solicitação por parte do cidadão. Estes aspectos serão abordados no decorrer desta seção.

2.3 Políticas públicas de promoção da Transparência Pública

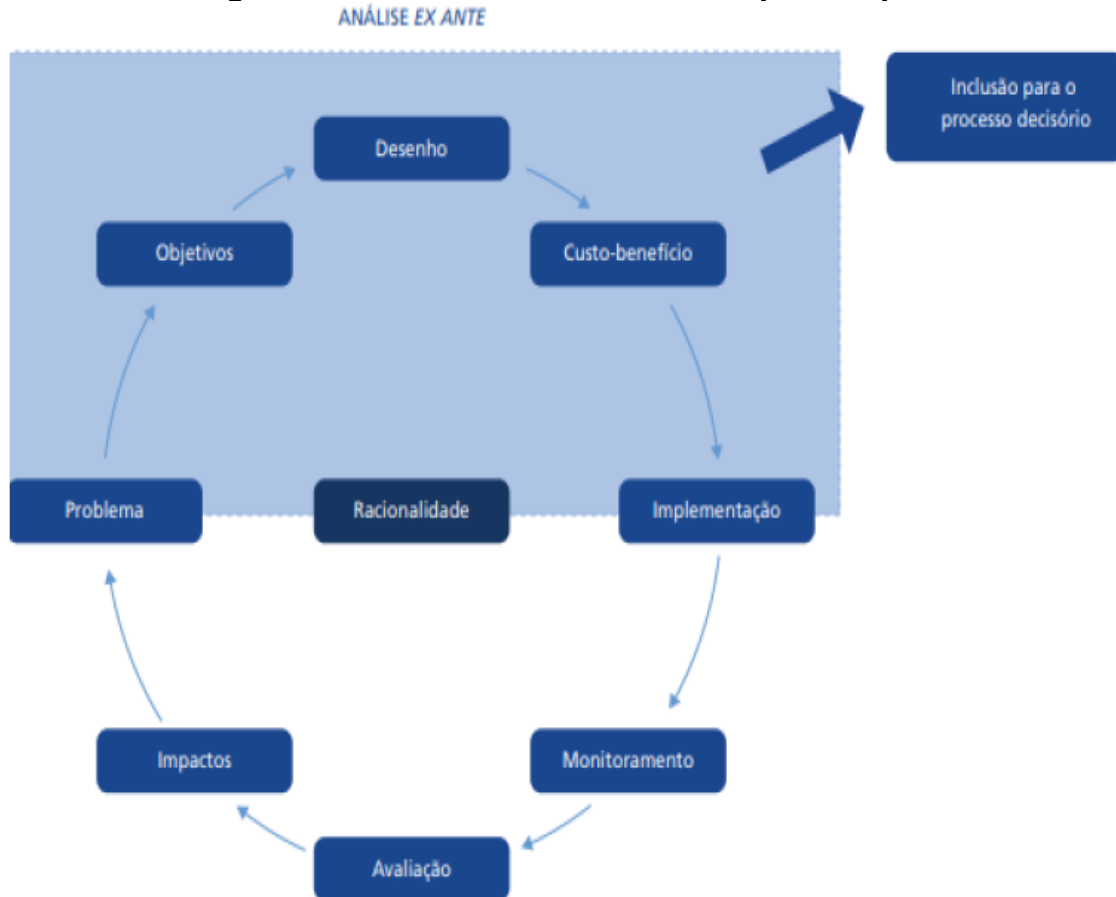
As políticas públicas são consideradas decisões públicas para atingir objetivos destinados ao interesse comum, por meio das ações e da utilização dos recursos necessários. (SARAVIA, 2006).

Além da decisão, são necessárias ações para a implementação dessas decisões, “políticas públicas (policy) são uma das resultantes da atividade política (politics): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos.” (RUA, 2012, p.17).

O chamado “processo de política pública” é compreendido por um ciclo que envolve a avaliação do problema, dos objetivos, do desenho da política e da análise custo-benefício, tendo em vista tratar-se de recursos públicos. Este ciclo é

representado na figura do guia prático de avaliação de políticas públicas, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA:

Figura 1 – Racionalidade no ciclo de política pública



Fonte: IPEA, 2018

A figura acima ilustra a análise “ex ante”, ou seja, a análise que ocorre antes da implementação da política, passa pelo ciclo necessário ao processo decisório, em que se deve observar se o problema é delimitado e pertinente, se há um objetivo claro da atuação do Estado, evitando e prevenindo eventuais erros que, com maior racionalidade no processo inicial de implantação da política, poderiam ter sido previstos e eliminados.

Ainda sobre o processo de implementação das políticas públicas Rua, (2012) considera que são necessárias etapas que envolvem as decisões definidas de acordo com o arcabouço legal, para nortear a concretização dos objetivos e para impor balizas ao gestor público, que poderá atuar discricionariamente, respeitando os limites constitucionais e legais.

Feitas estas considerações iniciais, é importante destacar que a política de transparência vem passando por avanços e que existem aspectos que influenciam diretamente na forma como vem ocorrendo a transmissão dos dados governamentais, pois, diante dos progressos tecnológicos, a democratização das informações é facilitada pelas Tecnologias de Informação e Comunicação - TICs.

Assim, o papel dos recursos tecnológicos encontra destaque na promoção da transparência, ao ponto em que os conceitos de democracia e de transparência estejam acompanhados do termo “digital”, conforme se observa nas palavras da autora: “passamos a falar aqui não mais de democracia, mas democracia digital, e não mais de transparência, mas transparência online, transparência digital ou e Transparência.” (ALMADA, 2017, p. 77)

É importante destacar que a política das Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC's teve como objetivo a eficiência da administração pública, a reforma e a modernização do Estado, bem como o desenvolvimento da economia, contudo, como “efeito colateral”, a participação aumentou e a e-cidadania foi fortalecida. (BARBALHO; MOREIRA, 2021).

No mesmo sentido, Castelles (2013) pondera que a propagação e o uso de Tecnologias de Informação e Comunicação fortalecem a democracia.

A Organização das Nações Unidas conceitua e-democracia como “a utilização de tecnologias de comunicações eletrônicas, como a internet, para melhorar os processos democráticos, incluindo eleições, fóruns e outros meios participativos”. E e-participação como um conjunto de iniciativas relacionadas à melhoria do acesso à informação e aos serviços públicos pelos cidadãos, como também, a promoção da sua participação na tomada de decisão das políticas que impactam o bem estar do indivíduo e da sociedade. (MOREIRA; BARBALHO, 2020, p.3)

Assim, este destaque para as tecnologias da informação precede os principais mecanismos de transmissão dos dados públicos, implementados por políticas públicas de transparência, quais sejam, o e-SIC e o Portal da Transparência.

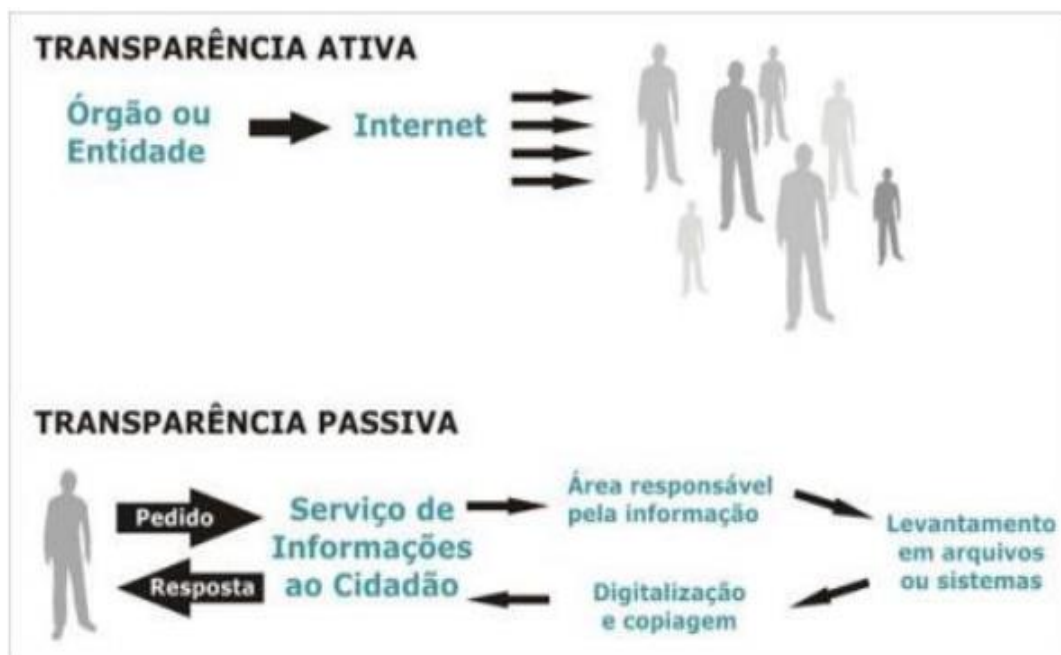
O e-SIC é um mecanismo digital para que o cidadão solicite informações, acompanhe os prazos, os encaminhamentos e as respostas, além da possibilidade de apresentação de recurso. Neves (2013, p.12) afirma que o e-SIC é o principal canal de comunicação para a obtenção de informações, tratando-se de transparência passiva.

Já os portais de transparência referem-se à transparência ativa, ou seja, o cidadão não precisa solicitar informações, pois são disponibilizadas para acesso de

todos. Trata-se de um meio digital, para acesso online, que se consolidou como importante instrumento de disponibilização de dados e informações. Um portal governamental consegue materializar o princípio da publicidade quando disponibiliza à sociedade informações administrativas, financeiras e políticas, relevantes e claras, em diversas linguagens (SILVA, 2011)

Para a CGU (2013), o Portal da Transparência além de ser uma ferramenta que possibilita o monitoramento dos recursos públicos, deve também propiciar a participação da sociedade na discussão das políticas públicas. Em seu Manual sobre o tema, a CGU apresenta a seguinte figura que ilustra as formas de transparência, ativa e passiva:

Figura 2 – Transparência ativa e transferência passiva



Fonte: Brasília (2013)

Como pode-se observar, na transparência ativa o órgão ou entidade disponibiliza a informação por meio da internet, sem que seja necessária qualquer solicitação dos usuários, enquanto na transparência passiva, deverá haver o requerimento do cidadão, via Serviço de Informações ao Cidadão - SIC. O poder público direciona este pedido para a área responsável, e após o levantamento, nos arquivos ou sistemas, procede-se o envio da resposta ao solicitante.

Dito isto, o poder público deve assegurar das mais variadas formas que a sociedade tenha acesso à informação, seja via internet, portais da transparência,

sistemas de informações ao cidadão, divulgação nos meios de comunicação, como tv, rádio e mídias sociais, atentando para as características necessárias à real efetivação da transparência.

Portanto, a política pública da transparência, além de ter previsão legal, deve estar presente de forma transversal, permeando os segmentos da educação, da saúde, do meio ambiente, entre outras, uma vez que perpassa os aspectos exclusivos a cada política.

2.3.1 Políticas de transparência e os marcos legais

Os níveis e regimes de transparência dependem dos contextos sociais e do histórico de cada país, pois a cultura do segredo mostra-se muito enraizada, o que acarreta desafios na atuação administrativa para implementação de políticas de transparência.

Ademais, fatores institucionais também respondem pelo regime de transparência, exemplo disto a experiência dos EUA, baseia-se nas leis e regras, enquanto o do Reino Unido, em princípios e costumes. Para a autora: “as políticas de transparência são reflexo dos contextos normativos, sociais e políticos do país em questão”. (ALMADA, 2017, p.88)

Nesse sentido, importantes convenções internacionais foram balizas fundamentais para a implementação e o desenvolvimento da transparência em diversas partes do mundo, com destaque para a participação social, o direito à informação e à transparência como políticas para o fortalecimento da democracia.

A Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos faz referência ao direito de acesso à informação ao estabelecer em seu artigo 19º:

Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) trata do acesso à informação como um direito humano conforme previsão em seu artigo 15: “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.” Outras declarações importantes: Declaração Interamericana de Princípios de

Liberdade de Expressão; Declaração Americana sobre Direitos e Deveres do Homem; Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

No Brasil, além dos ditames internacionais, outro fator que também representou um marco evolutivo e influenciou nas políticas de transparência foi a Reforma do Estado, na década de 1990, em que se observou a exigência de uma gestão eficaz e eficiente. Com isto, os conceitos como a responsabilização, o planejamento, a participação da sociedade e a transparência passaram a ser exigências para o alcance do interesse comum.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 ocasionou grande impacto na forma de gerir a coisa pública, pois, estabeleceu princípios constitucionais norteadores para a administração pública, além de dispor sobre o direito de acesso à informação, positivou também as exigências de controle para todos os Entes Federados, por meio dos Controles Externo, Interno e Social, bem como estabeleceu objetivos e fundamentos que são verdadeiras diretrizes para a elaboração de políticas públicas. Especificamente sobre o direito de acesso à informação, o artigo 5º, da Carta Magna estabelece o direito de receber dos órgãos públicos as informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral. (BRASIL, 1988).

A partir das diretrizes constitucionais, importantes políticas públicas, visando à transparência, foram implementadas por meio da legislação infraconstitucional, como é o caso da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que regulamenta normas com foco na responsabilidade da gestão fiscal, tendo o planejamento e a transparência como fundamentos para a prevenção de desvios e de desequilíbrio das contas governamentais. Esta Lei é considerada um marco na transparência pública, uma vez que estabelece a obrigatoriedade de divulgação dos instrumentos de gestão fiscal, conforme se verifica:

Art. 48. São instrumentos de **transparência** da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso ao público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (BRASIL, 2000).

Ademais, a Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei da Transparência, acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101/2000, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações sobre a execução

orçamentária e financeira dos entes federados, para assegurar a transparência, conforme se observa:

Art. 1º O art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 48.

Parágrafo único. A **transparência** será assegurada também mediante:

- I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
- III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.” (NR) (BRASIL, 2009).

Assim, a lei dispõe que deve haver liberação em tempo real de informações, em meios eletrônicos, bem como reforça a importância da realização de audiências públicas, possibilitando a participação da sociedade, concretizando a transparência *in fieri*, uma vez que “o melhor momento para a efetividade de um regime de transparência é quando práticas e políticas estão em processo, estão acontecendo” (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018), para os autores, certos benefícios são alcançados quando isto acontece, tais como:

- 1) O consenso antecipado a uma política pública é a forma eminente de garantir-lhe legitimidade e de tornar possível a cooperação dos outros cidadãos;
- 2) Os cidadãos, partícipes da decisão que lhes é apresentada previamente, têm confirmada a sua convicção sobre as regras da boa conduta republicana;
- 3) Razões públicas antecipadas supõem e firmam o respeito recíproco entre as partes da sociedade, mesmo no que tange a desacordos morais permanentes, e ajudam a construir canais de recíproco esclarecimento;
- 4) Autoridades e grupos da sociedade podem mudar a sua própria opinião, diante de razões públicas antecipadas para uma política.(GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018).

Já a transparência que se aplique *a posteriori*, ou seja, sobre decisões já tomadas, não pode evitar possível dano, uma vez que a decisão já foi tomada. (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018).

Outra legislação importante assegura o direito ao acesso à informação, previsto na Constituição Federal, quando estabelece: “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos

objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.
” As diretrizes para assegurar esse direito são assinaladas na Lei nº 12.527/2011:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de **transparência** na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011).

Tais diretrizes e procedimentos são essenciais para que o poder público cumpra as exigências para a garantia da gestão transparente, assegurando amplo acesso e divulgação das informações, em tempo real. Para tanto, a legislação aborda conceitos acerca da informação, bem como as restrições de acesso, a classificação da informação quanto ao grau e aos prazos de sigilo e as condutas ilícitas que ensejam responsabilidades do gestor.

No âmbito federal, o Decreto nº 7.724/2012 regulamenta a Lei nº 12.527/2011, com a abordagem acerca da transparência ativa, ou seja, trata do dever do estado de promover a divulgação das informações, na internet, independentemente de requerimento e da e transparência passiva que se refere ao dever de criar um Serviço de Informações ao Cidadão - SIC, com condições de atender e orientar a população, no que se refere ao acesso à informação; informar sobre a tramitação de documentos e de receber e registrar pedidos de acesso à informação.

Já o Decreto nº 8.777/2016, instituiu a política de dados abertos do poder executivo federal e tem entre seus objetivos o aprimoramento da cultura de transparência pública, o acesso de forma aberta, aos dados do Poder Executivo federal e o fomento ao controle social, bem como o desenvolvimento de tecnologias destinadas à gestão pública participativa e democrática.

A política da transparência, no âmbito da administração pública do Estado do Ceará, incluindo os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, está posta na Lei n.º 15.175/2012, que estabelece obrigações acerca da disponibilização da informação, além de criar o Sistema Estadual de Acesso à Informação, que é composto pelo Conselho Estadual de Acesso à Informação e pelos Comitês Gestores de Acesso à Informação e definir regras específicas para a implementação da lei federal.

Na esfera do Poder Legislativo do Ceará o acesso à informação foi disciplinado pela Resolução 732, de 15 de dezembro de 2021, que regulamenta os meios de acesso, os princípios e as diretrizes, disciplina a transparência ativa e a transparência passiva, além de estabelecer as respectivas competências para o cumprimento das obrigações.

Dito isto, apresenta-se o quadro abaixo com as políticas públicas e respectivas normatizações:

Quadro 2 - Marco Legal da Política de Transparência

Política pública	Abrangência	Norma	Ementa
Transparência da gestão fiscal	Âmbito Federal	Lei Complementar 101/2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.
Transparência da Gestão fiscal, execução orçamentária;	Âmbito Federal Lei	Complementar nº 131/2009	Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Gestão transparente da informação, amplo acesso e divulgação	Âmbito Federal	Lei nº 12.527/2011	Regula o acesso a informações previsto no art. 5º, no art. 37 e no art. 216 da Constituição Federal.
Gestão transparente no Estado do Ceará	Âmbito Estadual - CE	Lei n.º 15.175/2012	Define regras específicas para a implementação do disposto na lei federal nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito da administração pública do Estado do Ceará.
Acesso à informação do Legislativo do Ceará	Âmbito Poder Legislativo Estadual - CE	Resolução n.º 732/2021	Disciplina o acesso à informação no âmbito do Poder Legislativo do Estado do Ceará.

Fonte: elaboração da autora, com base na Legislação.

É cediço que ocorreram muitos avanços ao longo da história na promoção da transparência, como se pode verificar, o ordenamento jurídico vigente dispõe de mecanismos de acesso à informação e de controle social na gestão pública, bem como de sanções aos gestores que descumprirem as determinações legais. Para Gomes, Amorim e Almada, (2018), a punição mitiga, de alguma forma, a autonomia dos gestores, favorecendo a transparência. Contudo, as exigências legais não são

suficientes, pois, a mera disponibilização de dados não concretiza a ideia de transparência.

Em mais um importante estudo sobre o tema, Gomes, Amorim e Almada, (2018) analisam que podem ser adotadas diferentes políticas de transparência pública, quando se aumenta ou diminui o número dos objetos e a quantidade da informação disponíveis, bem como o número de pessoas que podem ter acessos. Sendo que, essas variações podem ter exigências delimitadas pelas estruturas legais, para que a discricionariedade das autoridades seja limitada.

Tanto a legislação como as produções acadêmicas referentes ao tema transparência, têm se voltado mais ao Poder Executivo, com foco na gestão fiscal e orçamentária, mas este estudo dedica-se a observar as especificidades do Poder Legislativo e o papel das Controladorias na promoção da transparência, a partir do caso da Assembleia Legislativa do Ceará, conforme será abordado nas seções seguintes.

3 A CONTROLADORIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ E A TRANSPARÊNCIA

Nesta seção serão apresentadas as características da Controladoria da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, perpassando a descrição das suas funções, especialmente no que se refere ao papel que desempenha para a concretização da transparência pública, e, por fim, uma abordagem acerca do seu planejamento estratégico do período de 2018 a 2020, demarcação temporal da presente pesquisa.

A Controladoria da Assembleia Legislativa do Ceará, como órgão responsável pelo sistema de controle interno do Poder Legislativo Estadual, tem um papel fundamental no fomento à transparência, e, conseqüentemente no fortalecimento da democracia, conforme será demonstrado.

3.1 A transparência na Assembleia Legislativa do Ceará

O Poder Legislativo atua com o intuito de transformar as demandas da sociedade em políticas públicas que sejam capazes de garantir o interesse comum. Sobre a função legislativa, Silva (2010) preleciona que consiste na edição de regras gerais, abstratas, impessoais e inovadoras da ordem jurídica, denominadas leis. No âmbito estadual, este Poder é exercido pela Assembleia Legislativa, conforme determinação da Constituição Estadual do Ceará, no título que trata dos Poderes Estaduais.

A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, composta por 46 (quarenta e seis) deputados, tem como principais funções a de legislar e fiscalizar as ações do Poder Executivo. Além disto, este Poder tem o dever primordial de promover a transparência em seus próprios atos e funcionamento e é com base neste segundo aspecto que a pesquisa se desenvolverá.

Para tanto, diante das suas atribuições e competências é necessária a observância às diretrizes para assegurar a transparência, a prevenção e o combate à corrupção, visando a melhoria contínua da gestão pública e a garantia do interesse público.

Dessa forma, verifica-se que a Casa Legislativa implantou mecanismos de controle para a condução das políticas públicas de interesse da sociedade, ao

estabelecer princípios da boa governança para que os gestores possam “contribuir para **aumentar a confiança** na forma como são geridos os recursos colocados à sua disposição, reduzindo a incerteza dos membros da sociedade sobre a forma como são geridos os recursos e as organizações públicas.” (CEARÁ, 2018)

Tais princípios versam sobre liderança, integridade, compromisso, responsabilidade e, destacadamente, sobre a transparência:

Art. 19 São princípios da boa governança, devendo ser seguidos pelos órgãos da Assembleia Legislativa:

V – transparência: caracterizada pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. As informações devem ser completas, precisas e claras para a adequada tomada de decisão das partes interessas na gestão das atividades; (CEARÁ, 2018).

Nesse mesmo sentido, a Assembleia Legislativa instituiu o Comitê de Gestão Estratégica – COGE, por meio da Resolução 698/2019, para que as práticas da boa governança, os controles internos e a integridade da gestão sejam institucionalizadas, ou seja, implementadas e mantidas pela gestão. Entre as competências do Comitê, a transparência aparece destacada nas seguintes atribuições:

II – implantar medidas para assegurar a **transparência** e o acesso à informação;

...

VII – promover a adoção de práticas que institucionalizem a responsabilidade dos agentes públicos na prestação de contas, na **transparência** e na efetividade das informações; (CEARÁ, 2019)

Em consonância com estas atribuições, sobre as medidas para assegurar a transparência e quanto à institucionalização de suas práticas, a Casa Legislativa estabeleceu os meios de acesso à informação, conforme se verifica na Resolução Nº732, de 15 de dezembro de 2021:

Art. 2.º A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará garantirá o acesso às informações públicas, nos termos da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 e da Lei Federal n.º 12.527/2011, mediante:

I – Portal da Transparência, na página oficial da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará na internet;

II – Ouvidoria Parlamentar da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará;

III – participação em audiências públicas;

IV – acesso às reuniões plenárias e de comissões;

V – TV Assembleia;

VI – Rádio Assembleia;

VII – outros meios e instrumentos legítimos de divulgação de informações públicas.

Esses canais de transparência, que possibilitam o controle social, estão ligados de alguma forma, à Controladoria, por ser este órgão responsável pela manutenção e organização das informações institucionais, por meio do controle interno. Além disto, observa-se que o Portal da Transparência compõe o elenco desses canais e está diretamente ligado à Controladoria:

A Controladoria tem papel fundamental na manutenção da credibilidade dos dados disponibilizados através dos portais da transparência. Ela é a responsável pela sua gerência, criando fluxo para que toda a gestão orçamentária e financeira do ente governamental flua para o portal, disponibilizando ao cidadão as informações necessárias para o exercício da cidadania. (SOUZA; ARRAES, 2020, p.189)

A Controladoria exerce o papel de manter a integralidade, a tempestividade e a disponibilização das informações no Portal da Transparência, tanto é, que, das vinte e sete unidades da Federação, em dezessete o órgão responsável pelo Portal da Transparência é a Controladoria, conforme se observa nos dados do estudo “O papel das controladorias na transparência das informações: seu contexto e atuação dentro do poder público.” (SILVA; GOUVEIA, 2020, p.187).

Tabela 1 – Outros sítios de transparência e responsáveis por sua manutenção

Órgão	Responsável pelo portal da transparência nos estados
Controladoria	17
Ouvidoria	2
Sefaz	3
Outros	5
Total	27

Fonte:Silva e Golveia (2020)

O levantamento feito pelo estudo acima comentado, demonstra a importância da Controladoria na administração pública, por sua atribuição voltada a centralizar e manter as informações no Portal da Transparência. Mas sua atuação não se restringe a isto, pois, além de exercer o controle interno, deve promover ao mesmo tempo, o controle social, conforme abordagem a seguir.

A publicação em língua portuguesa do COSO - Controle Interno - Estrutura Integrada - Sumário Executivo, emitido pelo Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission (COSO), apresenta a seguinte definição de controle interno:

Controle interno é um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, e desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade. (COSO)

Os controles internos são procedimentos que devem seguir métodos para a garantia dos objetivos dos órgãos, de forma preventiva. (PETER; MACHADO, 2003, p. 24). O planejamento, os métodos e as metas devem servir de base para a realização dessa atividade de controle, pois esse mecanismo visa minimizar os riscos, visto que por meio de informações possibilita-se o surgimento de sugestões, propostas e medidas a serem adotadas para assegurar que os objetivos sejam alcançados.

No Brasil, a Constituição Federal de 1967 já dispunha, em sua seção sobre a fiscalização financeira e orçamentária, que o Poder Executivo deveria manter um sistema de controle interno, dentre outras razões, para criar condições indispensáveis para a eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa (art.72, I).

Na vigente Constituição, a imposição de implantação de um sistema de controle interno na Administração Pública está prevista no artigo 31, que trata da fiscalização no âmbito municipal; no artigo 70, que dispõe sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como no artigo 74, que estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deverão manter sistema de controle interno, apresentando um rol de finalidades que contempla a avaliação da execução de leis orçamentárias, a legalidade e resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, o apoio ao controle externo, dentre outros.

O controle interno é, portanto, uma exigência constitucional que possibilita a realização de verificações acerca das ações da gestão e tem o condão de auxiliar o gestor, com a função de fiscalizar e de agir de maneira preventiva, antecipando os eventuais erros, desperdícios e fraudes. Esse instrumento visa oferecer ao administrador informações acerca de parâmetros legais, bem como o cumprimento das peças orçamentárias, e também, buscar a assegurar o controle social, por meio da transparência. O controle interno deve apoiar o controle externo e ser meio para o

controle social, com procedimentos visando à manutenção dos registros das atividades, realizações e programas desenvolvidos de forma atualizada e transparente. (BRASIL, 1988).

Seguindo a tendência da União, no âmbito estadual cearense, o controle interno é responsável pelo autocontrole da Administração Pública, nos termos do artigo 154, XXVII, da Constituição do Estado do Ceará as atividades de controle da Administração Pública Estadual, essenciais ao seu funcionamento, contemplarão as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição. A Emenda Constitucional nº 75, de 20 de dezembro de 2012 acrescentou ao artigo 190-A as diretrizes e as finalidades dos sistemas de controle interno, entre elas: “criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos do orçamento do Estado”.

Na ALECE, os conceitos sobre controle interno e Sistema de Controle Interno, se apresentam no Ato normativo nº285/2018 ALECE:

Art. 2º Para fins deste Ato Normativo considera-se:

...

II – controles internos da gestão: conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela gerência e pelo corpo de servidores, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão do órgão.

...

XII – Sistema de Controle Interno do Poder Legislativo Estadual: contempla as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição; coordenado pela Controladoria. Não se confunde com os controles internos da gestão, de responsabilidade de cada órgão da Assembleia Legislativa.

Observa-se que o controle interno de gestão se refere ao controle exercido por cada órgão, por meio de regras e procedimentos, enquanto o Sistema de Controle Interno diz respeito ao conjunto de funções que está sob a coordenação da Controladoria, que é uma unidade administrativa integrante da estrutura organizacional da Assembleia Legislativa e estabelece as diretrizes para os gestores com vistas a aumentar a confiança entre representantes e representados, com mecanismos de controle para a melhor atuação da gestão.

3.2.1 Funções da Controladoria da Assembleia Legislativa

Nesta subseção serão apresentadas as funções e atividades da Controladoria da Assembleia Legislativa, com ênfase para as atribuições dos orientadores de células, de acordo com a organização interna do órgão, bem como será destacada a importância da sua atuação na promoção da transparência do Legislativo Cearense.

Conforme demonstrado na subseção anterior, a Controladoria é o órgão responsável pelo Sistema de Controle Interno da Assembleia Legislativa, e compreende as atividades de Controladoria, Auditoria, Ouvidoria, Transparência, Ética e Acesso à Informação, de acordo com Ato deliberativo nº 561/2003, que regulamenta as suas atribuições e o seu funcionamento, bem como no Ato deliberativo nº 820/2018, que atualiza estas atribuições, como se observa:

I – zelar pela adequada aplicação dos recursos públicos, contribuindo para uma gestão ética e transparente e para a oferta de serviços públicos de qualidade;

II – exercer a coordenação geral do Sistema de Controle Interno, compreendendo as atividades de Controladoria, Auditoria, Ouvidoria, **Transparência**, Ética e Acesso à Informação;

...

XVII – zelar pela gestão transparente da informação de interesse público, produzida ou custodiada pelos órgãos da Assembleia Legislativa;

...

XX – disponibilizar canais de ouvidoria, de transparência e de acesso à informação como instrumentos de controle social para consolidar a gestão ética, democrática e participativa;

Assim, são atribuições da Controladoria, a coordenação geral do Sistema de Controle Interno, o zelo na aplicação dos recursos públicos, a oferta de canais de ouvidoria, de transparência e de acesso à informação como instrumentos de controle social para concretizar a ética, a democracia e a participação. No exercício dessas atividades, a Controladoria tem também o papel de assessoramento para fornecer segurança administrativa à gestão, na tomada de decisão e no uso dos recursos públicos, com o objetivo de alcançar resultados voltados à legalidade, à ética, à transparência e à qualidade, de acordo com a Resolução nº 698/2019:

Art. 34. A Controladoria da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará é o órgão responsável pelo Sistema de Controle Interno, compreendendo as

atividades de Controladoria, Auditoria, Ouvidoria, **Transparência**, Ética, Integridade e Qualidade da Gestão, cabendo-lhe, no exercício dessas atividades, proporcionar segurança administrativa à gestão da Assembleia Legislativa, na tomada de decisão e aplicação dos recursos públicos, visando à obtenção de resultados com legalidade, ética, **transparência** e qualidade. (CEARÁ, 2019)

Para tanto, a organização interna da Controladoria está dividida nas seguintes Células: I) Controle Interno Preventivo; II) Inspeção e Auditoria Interna; III) Célula de Transparência; IV) Célula de Ações Estratégicas de Controle; V) Gestão de Riscos e Integridade da Gestão; VI) Qualidade da Gestão. (Resolução nº 698/2019). Para cada Célula desta, a referida Resolução estabelece as suas respectivas atribuições, que serão apresentadas a seguir. Contudo, imperioso se faz dizer que, não é objetivo desta pesquisa esmiuçar acerca destas atribuições, o que será realizado apenas na Célula que tem pertinência maior com a transparência, muito embora possa se observar que este tema está presente e perpassa de forma transversal toda a gestão pública.

Atribuições do Orientador da Célula de Controle Interno Preventivo:

- ✓ Coordenar as ações de orientação técnica e normativa aos órgãos do Poder Legislativo; e a implantação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades – PASF – pelos órgãos do Poder Legislativo e monitorar a execução;
- ✓ Orientar a elaboração de instrumentos de orientação técnica e normativa; e as respostas às consultas técnicas formuladas pelos órgãos do Poder Legislativo;
- ✓ Propor: a emissão de orientações normativas visando aperfeiçoar os controles internos; medidas de harmonização de processos de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de controle para os órgãos do Poder Legislativo; medidas de harmonização de processos organizacionais críticos do Poder Legislativo; a implantação de procedimentos de controle para os processos organizacionais contemplados pelo controle interno preventivo;
- ✓ Manter atualizado o banco de dados das orientações técnicas e normativas;

Observa-se que a atribuição central célula de Controle Interno Preventivo, está voltada para as orientações técnicas e normativas, até mesmo por se tratar de

um viés mais preventivo. Esta Célula reúne importantes atribuições para que o desempenho da Controladoria seja efetivo, no sentido de promover as melhorias na administração pública, evitar erros e atecnias, combater a prática da corrupção, além de fomentar a transparência da gestão.

Estas notas técnicas da Controladoria da ALECE não são publicizadas, a exemplo do que ocorre na CGU, em que as notas técnicas estão disponíveis para consulta no site <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/7409>, compiladas por assunto, data e outros dados importantes que estão alojados na “Base de Conhecimento da CGU”. Esta prática, além de ser transparente para com a sociedade, ainda fornece conhecimentos técnicos aos gestores para auxiliar na tomada de decisão.

A publicação das notas técnicas poderia ter um aproveitamento maior na promoção da transparência pública da gestão do Poder Legislativo Cearense, além de potencializar a integridade e aumentar o nível de confiança entre os representantes e representados.

Atribuições do Orientador de Célula Inspeção e Auditoria Interna:

- ✓ Coordenar e orientar as ações de inspeção e auditoria,
- ✓ Orientar a execução de atividades de inspeção e auditoria interna nos sistemas orçamentário, financeiro, patrimonial e operacional do Poder Legislativo, emitindo relatório de auditoria, quando for o caso;
- ✓ Elaborar relatórios e pareceres sobre a prestação de contas anual e tomada de contas especiais, entre outras atividades correlatas.

A Célula responsável pela inspeção e auditoria tem um caráter mais punitivo e as suas atribuições estão muito voltadas para a emissão de pareceres e relatórios, que, assim como as notas técnicas, também não são disponibilizados para acesso, o que de alguma forma, mitiga o controle social.

Atribuições do Orientador de Célula de Transparência:

Orientador da Célula de Transparência

- I - coordenar as ações de transparência e ouvidoria;
- II - promover a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso e divulgação;
- III - criar condições para a disponibilização ao cidadão de canais de transparência ativa e passiva;
- IV - gerenciar o Portal da Transparência quanto à sua atualização e à primariedade, integridade e autenticidade das informações;
- V - identificar as solicitações de informação apresentadas por meio do Portal da Transparência (Fale Conosco), registrando-as e encaminhando-as aos órgãos do Poder Legislativo para fornecer as respostas ao cidadão;

VI - monitorar a resposta dos órgãos do Poder Legislativo, observando os prazos da legislação vigente e a qualidade da resposta apresentada; VII - aplicar pesquisa de satisfação do cidadão em relação ao Portal da Transparência;
VIII - promover ações de melhoria no Portal da Transparência;
IX - promover a articulação de ações de ouvidoria, observado o disposto no art. 36-A do Regimento Interno da Alece; (CEARÁ, 2019).

Como dito, a transparência é um tema transversal, mas a coordenação de suas ações cabe ao Orientador da Célula de Transparência, isto vale para todo o Poder Legislativo e abrange os canais responsáveis pela transparência ativa e na passiva.

Resta claro que a função de promover a gestão transparente da informação, está designada à Controladoria da Casa Legislativa mais especificamente, ao Orientador da Célula de Transparência, por meio da divulgação e do acesso à informação, isto por meio da criação de condições para a disponibilização ao cidadão de canais de transparência ativa e passiva;

Uma das atribuições mais importantes desta Célula, considerada por esta pesquisa, é justamente a gerência do Portal da Transparência quanto à sua atualização e primariedade, integridade e autenticidade das informações, pois este é o canal disponível ao cidadão para o acesso às informações, que devem ser observância à essas características especificadas na Resolução. Ainda em relação ao Portal, deve-se aplicar pesquisa de satisfação do cidadão e promover ações de melhoria no Portal da Transparência;

Quanto à atribuição de “identificar as solicitações de informação apresentadas por meio do Portal da Transparência (Fale Conosco), registrando-as e encaminhando-as aos órgãos do Poder Legislativo para fornecer as respostas ao cidadão;” observa-se que a solicitação de informações deveria ocorrer pelo Sistema de Informação ao Cidadão – SIC, mas este canal não consta da estrutura organizacional da ALECE, e, portanto, as solicitações de informações podem ser realizadas de forma descentralizadas, por meio do “Fale Conosco” do Portal, ou por meio da Ouvidoria Parlamentar, o que acarreta inconvenientes ao cidadão, conforme será explanado na seção seguinte.

Atribuições do Orientador de Célula de Ações Estratégicas de Controle:

✓ Coordenar: as atividades de concepção, padronização, validação e implementação de novos modelos e instrumentos para o Sistema de Controle Interno; as ações de monitoramento da gestão fiscal; as ações de

produção e disseminação de informações estratégicas de controle para subsidiar a tomada de decisão;

- ✓ Propor: ações de inteligência voltadas para a prevenção, a neutralização e o combate à corrupção; medidas que visem à consolidação dos controles internos, a partir do desenvolvimento de métodos e técnicas voltadas para a observância dos princípios da administração pública e a excelência operacional;
- ✓ Elaborar estratégias e medidas de aperfeiçoamento e consolidação do Sistema de Controle Interno;
- ✓ Coletar as informações necessárias ao desenvolvimento das atividades de controle interno e dar-lhes tratamento;
- ✓ Avaliar o cumprimento dos limites e das condições constitucionais e legais pertinentes à execução orçamentária do Poder Legislativo;
- ✓ Acompanhar a execução dos instrumentos de planejamento e orçamento do Poder Legislativo e monitorar os indicadores estratégicos do Poder Legislativo;
- ✓ Analisar: os dados, as informações, os relatórios e os demonstrativos orçamentários, financeiros e patrimoniais dos sistemas de planejamento, de contabilidade, de pessoal e dos demais sistemas corporativos.

Na Célula de Ações Estratégicas de Controle, as atribuições acima citadas estão voltadas para o controle interno, gestão fiscal, prevenção e combate à corrupção, além de pontuar que é necessária a coordenação para realizar a “disseminação de informações estratégicas de controle para subsidiar a tomada de decisão”, o que, no entendimento desta pesquisa poderia ocorrer no caso de publicização das notas técnicas e normativas, por exemplo.

Atribuições do Orientador de Célula de Gestão de Riscos e Integridade da Gestão:

- ✓ Coordenar as ações de gerenciamento de riscos no âmbito do Poder Legislativo;
- ✓ Identificar e propor os processos organizacionais a serem gerenciados com foco em riscos; melhoria nos processos organizacionais considerados críticos, com a identificação e avaliação dos seus riscos;
- ✓ Estabelecer pontos de controle com vistas à mitigação dos riscos identificados;

- ✓ Desenvolver e implementar atividades de controle que contribuam para a obtenção de níveis aceitáveis de riscos;
- ✓ Identificar eventos relacionados à corrupção, fraudes, irregularidades e/ou desvios éticos e de conduta que podem comprometer os valores e princípios preconizados pela ALECE e a realização de seus objetivos;
- ✓ Propor e desenvolver atividades para fortalecer o ambiente de integridade do Poder Legislativo do Estado do Ceará, com a implementação de instrumentos, processos e estruturas baseados em boas práticas de governança e de compliance;
- ✓ Prestar assessoramento técnico à Corregedoria quanto à prevenção e apuração de irregularidades, observado o disposto no art. 35 do Regimento Interno da ALECE;

Na Célula de Gestão de Riscos e Integridade da Gestão as ações são voltadas a coordenar, identificar, estabelecer, implementar e propor atividades para fortalecer o ambiente de integridade, bem como identificar eventos relacionados à corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos, além do gerenciamento de riscos, implementar atividades de controle, prestar assessoramento técnico à Corregedoria quanto à prevenção e apuração de irregularidades. (CEARÁ, 2019).

Atribuições do Orientador de Célula de Qualidade da Gestão:

- ✓ Planejar, acompanhar e avaliar as atividades de Sistema de Gestão da Qualidade;
- ✓ Identificar riscos que podem prejudicar o andamento das atividades;
- ✓ Implementar políticas e procedimentos visando à melhoria contínua dos processos;
- ✓ Planejar, coordenar e/ou executar auditorias internas dos sistemas de gestão, do equipamento e dos procedimentos relacionados com a qualidade;
- ✓ Coordenar a atuação das áreas integrantes do sistema de garantia de qualidade, orientando-as quanto às recomendações feitas para correção das não conformidades constatadas nas auditorias ou na adoção de medidas preventivas;
- ✓ Supervisionar a organização do arquivo (físico e digital) da documentação do sistema da qualidade e manter controle sobre a distribuição e circulação dos documentos internamente;

Na Célula de Qualidade da Gestão, as ações são mais voltadas para a gestão interna, ou seja, prioriza-se as atividades, os procedimentos e os processos internos, trata-se da organização de documentos, da identificação de inconformidades, tudo relacionado à qualidade, para orientar e buscar as possíveis soluções.

Observa-se que as atribuições da Controladoria, acima elencadas, abrangem planejamento, orientações, proposições, coordenação, supervisão, implementação, monitoramento, até a avaliação. São diretrizes obrigatórias e fundamentais para o bom desempenho da Controladoria, como órgão responsável pelo controle interno e, ao mesmo tempo, garantidor das condições indispensáveis para o controle social.

Por fim, cabe ao órgão a atribuição de elaborar e manter atualizado o planejamento estratégico. (CEARÁ, 2018). Assim, em cumprimento à esta determinação, a Controladoria elaborou o seu planejamento estratégico referente ao período de 2018-2020, que passará a ser analisado a seguir.

3.3 Planejamento estratégico da Controladoria 2018-2020

Nesta subseção será realizada uma descrição acerca do Planejamento Estratégico da Controladoria da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará do período de 2018-2020, que representa um marco importante de estruturação do papel deste órgão, além de que, se trata do primeiro e, até a data desta pesquisa, único instrumento de planejamento estratégico existente desde a criação da Controladoria, o que justifica a demarcação temporal escolhida por este estudo.

O Planejamento foi elaborado pelo próprio corpo de servidores da Casa Legislativa, com participação das áreas de auditoria interna, assessoria de controle interno, assessoria técnica, assessoria jurídica e secretariado. A execução do Planejamento foi monitorada pelo órgão, porém não houve uma avaliação final, para averiguação da conclusão dos projetos planejados, conforme as datas previstas e os responsáveis por sua execução.

Assim, para aclarar as possíveis dúvidas, com relação à implementação do planejamento, este estudo empregou, além da pesquisa documental, outra importante fonte de informações, por meio da aplicação de entrevistas, utilizada para trazer ao

estudo a possibilidade de ter a percepção e as opiniões dos atores envolvidos nas ações de promoção da transparência.

As entrevistas tiveram o formato semiestruturado, ou seja, quando ocorrem as modalidades de entrevista estruturada e não estruturada de forma articulada. (MINAYO, 2002). As perguntas foram previamente elaboradas, servindo de roteiro para o momento da entrevista, mas mantendo a liberdade do informante. Optou-se por entrevistar a Controladora da Assembleia Legislativa e o Orientador da “Célula da Transparência” da Controladoria, por serem os personagens mais diretamente ligados ao tema, especialmente no que se refere ao Portal da Transparência.

Assim, passa-se a perquirir os principais aspectos destacados pelo órgão para comporem a peça do planejamento, como a escolha das partes interessadas, a definição da sua identidade organizacional, os objetivos estratégicos e os principais projetos relacionados ao tema transparência.

3.3.1 Partes interessadas

O Planejamento elencou como “steakholders”, ou seja, as partes interessadas as seguintes: Sociedade; Fornecedores; Servidores e a Classe política e Instituições públicas, como ilustra a figura abaixo:

Figura 4 – Partes Interessadas

1.5 Partes Interessadas (Steakholders)



Fonte: Planejamento Estratégico da Controladoria 2018-2020 (2018).

Para tanto, em cada componente deste, o planejamento delimitou temas importantes a serem observados, conforme publicação disponibilizada no site da Assembleia,²

A “Sociedade”, definida como parte interessada do órgão, apresenta alguns pontos que merecem destaque, pois refletem aspectos que visam ao fortalecimento da democracia, como: I) Transparência do Poder; II) Clareza das ações parlamentares e na redação das leis; III) Ética; IV) Maior participação popular nos debates; V) Combate à corrupção; VI) Agilidade nas respostas à sociedade; VII) Ampla divulgação dos produtos e serviços prestados pela Assembleia; VIII) Acessibilidade. (PLANEJAMENTO).

Observa-se que, os aspectos elencados acima refletem atributos da transparência, pois quando se fala em clareza, ética, participação, ampla divulgação e acessibilidade, remete-se à gestão transparente e conseqüentemente à possibilidade de controle social e fortalecimento da democracia, como demonstrado na seção anterior.

No que se refere aos “Fornecedores”, como parte interessada, os temas voltados à transparência são: I) Processo licitatório transparente, imparcialidade na escolha; II) Credibilidade perante a sociedade; III) Acesso online ao processo de pagamento. (PLANEJAMENTO).

Quanto aos “Servidores”, destaca-se a atenção à ética e a transparência dos gestores. (PLANEJAMENTO).

No tocante à “Classe Política e Instituições Públicas”, vale a pena ressaltar os seguintes pontos: I) Foco na sociedade; II) Ética, clareza e transparência nas ações; III) Ambiente integrado e democrático em referência aos debates e discussões; IV) Atendimento das demandas da Ouvidoria; V) Manutenção e ampliação dos meios de interação com o cidadão; VI) Maior participação e influência na produção legislativa; VII) Direito à voz ativa. (PLANEJAMENTO).

Observa-se que aspectos que envolvem a transparência estão presentes em todos os pontos importantes de cada “steakholders”, destacadamente quando a parte interessada é a “Sociedade” e a “Classe Política e Instituições Públicas”.

²Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/institucional/controladoria>

3.3.2 Identidade organizacional

Em relação à identidade organizacional do órgão, o “Negócio” definido diz respeito à atuação nas atividades de controladoria, auditoria, ouvidoria, transparência, ética e acesso à informação, ou seja, o planejamento reconhece a Controladoria como o órgão responsável pelo Sistema de Controle Interno da Casa Legislativa.

Contudo, é importante registrar que a Ouvidoria é um órgão diretamente vinculado à Mesa Diretora e não à Controladoria, e, portanto, este arranjo institucional não permite a Controladoria exercer a atividade de ouvidoria, como consta no planejamento, mas tão somente cumprir o seu papel orientativo no sentido de articular e monitorar.

Sobre a atuação da coordenação do Sistema de Controle interno, na entrevista realizada, a Controladora esclarece que ocorre de forma articulada, nas funções de ouvidoria, controladoria, auditoria e correição, apenas na elaboração de regras, procedimentos e recomendações, mas não há relação de subordinação entre os órgãos. No mesmo sentido, o Orientador da Célula de Transparência informa, na entrevista realizada por esta pesquisa, que a coordenação das ações de transparência e ouvidoria, ocorre apenas no que diz respeito ao Portal da Transparência, já em relação à ouvidoria, não há atuação de coordenar, pois não uma relação de subordinação a este órgão.

Sobre a “Missão” estabelecida no Planejamento, de proporcionar a segurança à gestão, na tomada de decisão e aplicação dos recursos públicos, a Controladora esclarece que ocorre por meio de emissão de notas técnicas. O Orientador entrevistado reforçou que a Célula de Controle Interno Preventivo da Controladoria tem a atribuição de orientação técnica e normativa, realizada para a administração superior, com indicativo de que eventual problema precisa ser sanado, apresentando o embasamento na legislação, inclusive com foco preventivo. Informou ainda, sobre as notas técnicas que não são documentos publicizados, são de manuseio interno, mas que o órgão avalia a possibilidade de disponibilizá-los, a exemplo do que ocorre com a Controladoria Geral da União.

Na “Visão”, o órgão elegeu o fortalecimento da governança, por meio da consolidação do Sistema de Controle Interno, delimitando o ano 2020. Quando indagados sobre este aspecto, nas entrevistas, a Controladora e o Orientador de Célula citaram as principais medidas para a concretização deste fortalecimento, tais

como a edição de normas e a reestruturação do Portal da Transparência. As principais normas identificadas versam sobre os controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, como o Ato normativo nº285/2018 e a Resolução Nº732/2021, que disciplina o acesso à informação no âmbito do poder legislativo do estado do Ceará e estabelece que a transparência ativa terá como canal o Portal da Transparência, disponível na internet, no endereço eletrônico www.transparencia.al.ce.gov.br.

Quadro 3 - Resumo Normas Controladoria

Norma	Ano	Assunto
Ato normativo nº285	2018	Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.
Ato deliberativo nº820	2018	Atualiza as atribuições da Controladoria da Assembleia Legislativa do estado do Ceará.
Resolução nº698	2019	Dispõe sobre a estrutura organizacional, cargos em comissão e funções de natureza comissionada da Assembleia Legislativa do estado do Ceará.
Resolução nº732	2021	Disciplina o acesso à informação no âmbito do poder legislativo do estado do Ceará

Fonte: elaboração da própria autora, com base na legislação

Do quadro acima, pode-se considerar que as normas estão em consonância com o que o fora priorizado pelo órgão, no planejamento. Observa-se, também, que o Portal da transparência tem lugar de centralidade no planejamento do órgão e nas ações da Controladoria, por ser o principal canal responsável pela transparência ativa, que compreende o acesso à informação independentemente de requerimento do cidadão.

Por fim, a Controladoria elencou os seguintes “Valores” a serem observados pelo órgão: I) Compromisso com a representação da sociedade; II) Autonomia e credibilidade; III) Sustentabilidade; IV) Senso de equipe; V) Ética e **transparência**; VI) Valorização profissional; VII) Excelência em gestão; VIII) Respeito e zelo pela coisa pública; IX) Respeito às atribuições institucionais; X) Imparcialidade.

Verifica-se que os valores trazem destaque para a sociedade, para o cuidado com a coisa pública, além de aspectos mais internos, como senso de equipe e valorização profissional. O quadro abaixo resume a identidade organizacional do órgão e apresenta a execução identificada por esta pesquisa.

Quadro 4 – Resumo Identidade Organizacional da Controladoria e resultados

Planejamento	Descrição	Resultado
Negócio	Sistema de Controle Interno da ALECE, compreendendo as atividades de controladoria, auditoria, ouvidoria, transparência, ética e acesso à informação.	A controladoria desenvolve as seguintes atividades: de controladoria, auditoria, transparência, ética e acesso à informação e articula com o órgão da Ouvidoria Parlamentar.
Missão	Proporcionar segurança administrativa à gestão da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, na tomada de decisão e aplicação dos recursos públicos, visando à obtenção dos resultados com legalidade, ética, transparência e qualidade.	A Controladoria desenvolve a atividade de controle interno, atuando de forma preventiva, auxiliando à mesa diretora, com pareceres, notas técnicas e diagnósticos, de acordo com as provocações e demandas dos demais órgãos e quando julga necessário.
Visão para 2020	Fortalecimento da governança do Poder Legislativo por meio da consolidação do Sistema de Controle Interno, até 2020.	Edição da Resolução Nº732, de 15 de dezembro de 2021, que disciplina o acesso à informação no âmbito do poder legislativo do estado do Ceará. Participação na elaboração do Planejamento Estratégico ALECE 2030.
Valores	Compromisso com a representação da sociedade; Autonomia e credibilidade; Sustentabilidade; Senso de equipe; Ética e transparência ; Valorização profissional; Excelência em gestão; Respeito e zelo pela coisa pública; Respeito às atribuições institucionais; Imparcialidade.	Edição da Resolução Nº732, de 15 de dezembro de 2021, que disciplina o acesso à informação no âmbito do poder legislativo do estado do Ceará. Participação na elaboração do Planejamento Estratégico ALECE 2030.

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Planejamento estratégico e resultados encontrados

Em suma, sobre o “Negócio” estabelecido para o órgão, verifica-se que a Controladoria desenvolve as atividades de controladoria, auditoria, transparência, ética e acesso à informação, em sintonia com a sua “Missão”, que está relacionada ao controle interno. Sobre a “Visão” e os “Valores”, o órgão publicou normas

importantes para a concretização do que fora planejado, conforme destaque no quadro acima.

3.3.3 Objetivos e Projetos estratégicos

Além da identidade organizacional do órgão, o Planejamento estabeleceu cinco objetivos estratégicos: I) Implementar o controle interno preventivo com foco no risco; II) Promover o controle social da gestão; III) Aprimorar as práticas de auditoria interna; IV) Fortalecer a correição como instrumento de governança; V) Implantar a gestão estratégica da Controladoria.

Muito embora todos os objetivos tenham relação e pertinência com a transparência, de forma transversal, esta pesquisa elegeu para análise, o objetivo de “Promover o controle social da gestão”, que está diretamente associado ao tema, conforme se verifica nos seus projetos estratégicos: a) Projeto para Reestruturação do Portal da Transparência; b) Projeto “Instituição da Ouvidoria no âmbito administrativo”; c) Projeto “Implementação do Sistema de Acesso à Informação”.

Quadro 5 - Análise Objetivo estratégico relacionado à Transparência
Objetivo estratégico: Promover o controle social da gestão

Projeto estratégico	Escopo	Execução
Reestruturação do portal da transparência	“Fomentar a participação da sociedade com vistas a assegurar a cidadania e a transparência dos serviços prestados pelo Poder Legislativo.”	Lançamento Plataforma Assembleia +transparente 15 de dezembro de 2021. Contempla o Novo Portal da Transparência; a Ouvidoria e a relação das Informações Sigilosas.
Instituição da ouvidoria no âmbito administrativo.	“Criar condições para assegurar a participação do cidadão no controle social da gestão”,	Não identificado.
Implementação do sistema de acesso à informação.	“Criar condições para assegurar o acesso à informação, de forma célere e transparente.”	Não identificado.

Fonte: Elaborado pela autora com base no Planejamento estratégico e resultados encontrados

O Projeto “Reestruturação do Portal da Transparência” foi realizado por meio do cumprimento das etapas detalhadas no planejamento e por ter papel de destaque nas atribuições da Controladoria, este canal responsável pela transparência ativa do Parlamento Cearense será foco de apreciação mais detalhada nas seções seguintes.

Quanto ao projeto “Instituição da Ouvidoria no âmbito administrativo”, com o objetivo de “Criar condições para assegurar a participação do cidadão no controle social da gestão”, bem como em relação à “Implementação do Sistema de Acesso à Informação”, visando a “Criar condições para assegurar o acesso à informação, de forma célere e transparente”, a instituição entendeu que a Ouvidoria Parlamentar exerce este papel, conforme estabelece o Regimento Interno da Casa. (Fonte: Entrevista)

Muito embora os entrevistados avaliem que estes projetos tenham sido atendidos por meio da Ouvidoria Parlamentar, esta pesquisa considera que este órgão não contempla as exigências legais para cumprir as atribuições inerentes ao Sistema de Acesso à Informação, pelos motivos abordados na seção seguinte.

Sobre este arranjo institucional, a Controladora afirma que a busca é pela melhoria contínua, com ênfase no trabalho junto à sociedade para estimular a participação. Considera, ainda, que, o quadro normativo atual pertinente à transparência do legislativo, contempla as necessidades e atende todos os requisitos da lei de acesso à informação e cita a Resolução nº 732/2021, que trata da transparência ativa e passiva.

Destaca, também, que a ALECE já é referência na transparência do processo legislativo virtualizado e disponibilizado na internet, em que é possível ver a tramitação de toda proposição. Aborda a reflexão de que se vive em um “modelo de democracia representativa, em que o poder legislativo tem papel fundamental, porque representa primariamente, por delegação, por meio do voto, dentro do modelo de freios e contrapesos.”

A Controladora acredita que existe uma relação estreita entre transparência e democracia, pois a democracia tem um componente que é a participação, que não existe sem a transparência, sem a publicização dos atos da gestão, pontua a entrevistada. E para ser efetiva tem que ter canais de pleno acesso, que sejam didáticos e ferramentas atraentes, além do estímulo à participação da sociedade. Nas palavras da Controladora: “Na minha opinião a transparência é pré-requisito para a

consolidação de qualquer regime democrático e para ela ser efetiva tem que ter canais de pleno acesso, de celeridade, didáticos que estimulem a participação. Porque não adianta a gente ter os melhores mecanismos, se eles não forem atraentes.”

Por fim, a Controladora enfatiza que a ALECE tem buscado promover a transparência pública, cita a implantação da TV aberta, desde o ano de 2006, o site da Casa Legislativa, que disponibiliza de forma antecipada a pauta das sessões e principalmente o lançamento do Novo Portal da Transparência.

Portanto, o projeto estratégico de Reestruturação do Portal teve papel central na atuação da Controladoria para concretizar a transparência e será o principal foco na análise da próxima seção.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção apresenta a análise a partir das atribuições da Controladoria na promoção da transparência, especialmente, no que se refere ao Portal da Transparência, tendo em vista ser o principal canal para disponibilização de informações de forma ativa da Assembleia Legislativa do Ceará.

Como dito na seção anterior, sobre o Planejamento Estratégico da Controladoria, o Portal da Transparência foi reestruturado e o site apresenta duas versões deste canal, uma com informações até o ano de 2021 e o portal reestruturado, com data a partir de 2022. Este fator tem impacto não apenas nesta pesquisa, mas também para o usuário, vez que dificulta e confunde a busca pelas informações e, portanto, afeta a transparência.

Os aspectos verificados na literatura e na legislação relativas à transparência dizem respeito, principalmente, ao conteúdo das informações e à acessibilidade. No entanto, em relação ao conteúdo, observou-se que as diretrizes e determinações são desenhadas segundo à lógica e às atribuições do poder executivo, o que faz com que existam lacunas na legislação quanto às características próprias da transparência aplicadas aos demais poderes.

Diante dessas ausências, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados construíram uma ferramenta especificamente para analisar os Portais da Transparência das Casas Legislativas, que mede o Índice de Transparência dos portais legislativos – ITpL, por meio da aplicação de uma planilha.

O Índice é um instrumento de avaliação dos portais que relaciona questões inerentes ao poder legislativo, especialmente por meio da categoria Atividade Legislativa, além das categorias Atividade Administrativa; Atendimento ao Cidadão e Usabilidade. Cada uma dessas categorias contém seus respectivos indicadores, que foram elaborados com base na legislação e na doutrina especializada no tema. Assim, esta pesquisa optou pela utilização dessas quatro categorias e seus respectivos indicadores.

A Categoria “Atividade Legislativa” cuida de averiguar a transparência nos aspectos relacionados à atividade finalística do Poder Legislativo, ou seja, questões como a representação social, a fiscalização dos poderes e o processo legislativo, são analisadas a partir de vinte e quatro indicadores sobre:

- ✓ A composição da Casa, das bancadas, lideranças e blocos partidários, das comissões (por parlamentares, por partidos e blocos partidários) e da lista de frentes parlamentares em atividade.
- ✓ As propostas em tramitação e já tramitadas, com respectivo autor, relator, data de apresentação, ementa, histórico, tramitação, prazos regimentais, situação e textos, bem como se existem meios para tornar as proposições mais compreensíveis e de que forma os resultados das aprovações de propostas vão impactar a vida do cidadão.
- ✓ As estatísticas consolidadas anuais sobre as atividades legislativas, com quantidade de propostas analisadas e votadas, quantidade de reuniões e sessões das comissões e plenário, são dados importantes que devem estar disponibilizados, bem como os aspectos relacionados às sessões do plenário, como a pauta, a lista de presença, os discursos dos parlamentares, as orientações partidárias sobre votações simbólicas, o resultado de votações no Plenário com detalhamento mínimo: por parlamentar /Partido/Período/tipo de proposta/simbólica e nominal.
- ✓ As sessões, avaliando se existe a transmissão ao vivo das sessões do plenário e das reuniões das comissões e se há publicação na íntegra das reuniões e sessões em áudio, em vídeo e em texto.

A categoria “Atividade Administrativa” avalia a transparência dos órgãos legislativos quanto às suas atividades-meio, aquelas que dão suporte à missão dos parlamentares. São informações relativas a receitas, despesas, recursos humanos e demais fatores necessários para o pleno funcionamento da Casa Legislativa. Os indicadores desta categoria tiveram como referência a legislação nacional que trata do assunto, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação e tratam sobre:

- ✓ Os aspectos como a estrutura organizacional e as atribuições de cada órgão, bem como os objetivos estratégicos, com os detalhes dos principais projetos de gestão; as unidades responsáveis; as metas; os indicadores e os resultados do período em referência.
- ✓ As informações relativas aos servidores, como a lista completa de servidores efetivos e comissionados, incluindo nome, lotação, cargo, data de admissão, função de confiança e respectiva remuneração, bem como a

lista de servidores e parlamentares aposentados e pensionistas, com respectivos proventos e pensões, lista de terceirizados e estagiários.

✓ A estrutura remuneratória dos cargos efetivos, cargos comissionados e funções de confiança, detalhando: níveis, denominação e remuneração, o quantitativo de cargos efetivos, cargos comissionados e funções de confiança (vagos e ocupados), os subsídios dos parlamentares e demais parcelas remuneratórias e vantagens pecuniárias percebidas.

✓ As finanças, as informações relativas às receitas e às despesas, com dados referentes ao valor, número do processo, bem fornecido ou serviço prestado, beneficiário do pagamento e quando for o caso, procedimento licitatório, despesas feitas com suprimento de fundos e cartão corporativo, valor, objeto e data.

✓ O Relatório de Gestão, o Relatório de Gestão Fiscal, os resultados de inspeções e auditorias realizadas pelo controle interno e externo, as despesas dos parlamentares feitas por meio de verba para o exercício da atividade parlamentar com detalhamento das empresas que prestaram serviço, a descrição do serviço prestado, a data, o valor e respectivas notas fiscais.

✓ Os dados relacionados às despesas mensais de cada comissão com audiências públicas, as informações sobre viagens oficiais realizadas por servidores e parlamentares, detalhando nome do beneficiário, datas, origem e destino, motivo (relatório), valor das passagens e valor total das diárias recebidas. Sobre os processos de licitações, devem constar informações como a modalidade, objeto, valor estimado, inteiro teor dos editais e resultado e informações sobre contratos firmados pela instituição: objeto; valor; identificação do contratado; vigência e situação.

✓ Os dados sobre concursos públicos da instituição com detalhamento: ano do certame, cargos, quantidade de vagas do edital e vagas efetivamente preenchidas, lista de aprovados com as classificações, fila de espera/cadastro reserva, com sua validade.

A categoria “Atendimento ao Cidadão”, avalia o grau de transparência do parlamento no fornecimento de informações sob demanda da sociedade e na divulgação de mecanismos para participação e fiscalização pelos cidadãos, com base

na Lei de Acesso à Informação. Os indicadores relacionados à esta categoria tratam sobre:

- ✓ Os procedimentos de pedidos de informação pela LAI, se existem os endereços, telefones e horários de atendimento da unidade responsável, se possibilita ao cidadão o envio de pedidos de informação de forma eletrônica, por meio de formulário padrão que não contém exigências que possam inviabilizar o pedido de acesso à informação, com possibilidade de acompanhamento dos pedidos de informação pelo número de protocolo.
- ✓ A disponibilização na página inicial de um link ou outra forma de redirecionamento para seção específica de “Transparência” ou “Acesso à Informação”, à indicação de endereço e instruções que permitam a comunicação com a instituição, o e-mail e telefone dos gabinetes parlamentares e oferece acesso à Ouvidoria.
- ✓ A quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, além da lista de documentos classificados em cada grau de sigilo (ultrassecreto, secreto, reservado), com identificação para referência futura, acompanhados da data e dos fundamentos da classificação, devem ser disponibilizados.

Por fim, a categoria “Usabilidade do Portal” diz respeito à experiência do usuário com o site, levando em consideração aspectos como a capacidade de fornecer a informação buscada, o nível de esforço que o usuário precisa empregar para concluir as atividades pretendidas e a linguagem compreensível, informação precisa, adequação a pessoas com necessidades especiais, padronização em links, menus e layout. Esta categoria será aplicada não somente no Portal de Transparência, mas no site como todo, observando os aspectos sobre:

- ✓ A acessibilidade para pessoas com deficiência, se o conteúdo é apresentado em camadas, do mais simples, para o usuário comum, ao mais complexo, para o especialista, o que facilita a busca de informação pelo usuário.
- ✓ Se o conteúdo é organizado visualmente, com uso de descrição introdutória do conteúdo de cada página, divisão em tópicos, intertítulos, listas, exibição de tabelas e de gráficos.

O quadro abaixo apresenta a síntese descritiva das categorias.

Quadro 6 - Resumo das categorias adotada pelo ITpL

Categoria	Descrição
1 Atividade Legislativa	A avaliação da transparência ocorre nos aspectos relacionados à atividade finalística do Poder Legislativo.
2 Atividade Administrativa	Avalia a transparência dos órgãos legislativos quanto às suas atividades-meio, aquelas que dão suporte à missão dos parlamentares.
3 Atendimento ao Cidadão	Avalia o grau de transparência do parlamento no fornecimento de informações sob demanda da sociedade e na divulgação de mecanismos para participação e fiscalização pelos cidadãos.
4 Usabilidade	Diz respeito à experiência do usuário com o site, levando em consideração aspectos como a capacidade de fornecer a informação buscada, o nível de esforço que o usuário precisa empregar para concluir as atividades pretendidas e a linguagem compreensível, informação precisa, adequação a pessoas com necessidades especiais, padronização em links, menus e layout

Fonte: Elaboração própria autora com base no ITpL

Importante dizer que, metodologicamente, optou-se pelo uso de maneira adaptada do ITpL, pois, não é cabível a aplicação da planilha por completo, visto que o objetivo deste estudo não se restringe a analisar o Portal da Transparência, mas sim a atuação da Controladoria no que se refere à transparência do Poder Legislativo. Ademais, o Portal da Transparência da ALECE foi reestruturado no decorrer da realização desta pesquisa, o que torna inviável analisar este canal em sua integralidade, especialmente por estar em fase de adaptações iniciais.

Esta seção será apresentada a partir de quatro subseções, dedicadas às categorias, com apresentação de quadros contendo os resultados da análise, incluindo os links de localização das informações, atendendo às recomendações do Manual de Aplicação (2020) de boas práticas no emprego do Índice, para conferência e futuras aplicações ou revisão pela Casa objeto de estudo. (BRASIL, 2020)

Além da pesquisa documental e da aplicação adaptada do índice, este estudo olhará também para as entrevistas realizadas com a Controladora e com o Orientador de Célula da Transparência, atores importantes que desempenham suas atribuições diretamente relacionadas ao tema e ao objeto deste estudo. E, por fim, quando da análise da categoria “Usabilidade”, optou-se por agregar mais uma fonte de observação: a própria experiência do usuário com o site. Para tanto, foi realizado o uso de um teste que consistiu na aplicação de algumas perguntas, levando-se em consideração as categorias, para compreender a experiência de alguns usuários ao acessarem o site da Assembleia na busca por informações. Quanto às perguntas selecionadas para a aplicação do teste, cabe esclarecer que foram previamente

checadas, sendo utilizadas somente aquelas que já se sabia estarem disponibilizadas no site, de modo que a observação se prendesse aos caminhos, grau de dificuldade e tempo empregado na localização das informações.

É fundamental destacar que o teste realizado não tem o condão, ou mesmo a pretensão, de se apresentar como uma pesquisa quantitativa que pudesse revelar a performance de uma dada população na navegação do site. Trata-se de um exercício para auxiliar a leitura da categoria “usabilidade” sem restringir a pesquisa aos olhos já familiarizados da pesquisadora, justamente por ter feito um estudo longo e detalhado no decorrer desta pesquisa, fez com que surgisse a necessidade de outros parâmetros, pois o excesso de familiaridade poderia não ajudar no momento de analisar a categoria Usabilidade.

A ideia de realizar o teste nesta pesquisa corrobora com as indicações do Manual de Aplicação (2020) de boas práticas para a aplicação do Índice, que sugere a “Aplicação por pessoal não “acostumado” com o Portal, pois pessoas que acessam frequentemente o Portal conhecem “atalhos” para localizar as informações e compreendem linguagens técnicas. Daí a realização do teste, que se pretende piloto para um experimento futuro, somando o olhar da pesquisadora com a experiência de cidadãos. Assim, a composição do grupo de voluntários não representa uma fração estatística, mas sim um conjunto de perfis de usuários que, potencialmente, têm algum tipo de interesse na busca de informações como as que se está a observar.

De forma resumida, a análise aqui realizada parte das informações reunidas: i) nas produções teóricas de outros autores; ii) nos dados empíricos obtidos na navegação exaustiva no Portal da Transparência e no site da ALECE com vistas à aplicação do ITpL; iii) nas entrevistas com atores-chave e iv), na aplicação do teste, com cidadãos de diferentes perfis, na categoria Usabilidade.

4.1 Categoria Atividade Legislativa

Esta categoria aborda importantes aspectos do Poder Legislativo, na verdade, os seus vinte e quatro indicadores versam especificamente acerca das peculiaridades legislativas, diferentemente das categorias que tratam da atividade administrativa, do atendimento ao usuário e da usabilidade, conforme será explanado na sequência da análise.

Muitos dos seus indicadores tiveram como fonte a doutrina especializada e não a legislação, pois, conforme aponta o Manual do próprio índice, existe uma lacuna no que se refere às exigências legais quanto à transparência dos assuntos pertinentes ao Poder Legislativo. A legislação do tema transparência pública é muito voltada para o Poder Executivo, ou seja, a função típica do Poder Legislativo, não tem as diretrizes legais próprias.

Diante desta lacuna, o Congresso Nacional desenvolveu o Índice e apontou os principais indicadores referentes à atividade legislativa, que passam a ser analisados a seguir, na Assembleia Legislativa do Ceará, a partir do site da instituição e do Portal da Transparência:

✓ **Composição da legislatura a atual, com a biografia dos parlamentares**

As informações deste indicador estão disponíveis no site, pelo acesso dos seguintes ícones: “Deputados>Nomes e históricos>” Aparece a página com as fotos, os respectivos nomes dos parlamentares e os partidos políticos. Ao clicar no nome do deputado, tem-se as informações como: nome completo, partido, profissão, data de aniversário, número de votos, indicação, de quais comissões faz parte, contatos e redes sociais, além de um vídeo do parlamentar se apresentando, em alguns casos. Existe, ainda, neste mesmo acesso, os ícones sobre a produção legislativa, porém os dados não estão disponíveis.

Considera-se que este indicador tem o nível de transparência mediano, pois as informações não estão disponíveis no canal adequado, o Portal da Transparência. Ademais, não foi identificada a série histórica destas informações, ou seja, o usuário não tem acesso às informações das legislaturas passadas, quais deputados e suas biografias, mas tão somente é disponibilizada uma relação, com vinte e quatro laudas, dos nomes dos deputados provinciais e estaduais eleitos e suplentes convocados do período 1835 a 2015, ou seja, a informação é incompleta.

✓ **Composição das comissões**

Neste indicador, o acesso ocorre pelo site, por meio dos ícones “atividades legislativas>comissões permanentes>nome da comissão> atribuições da comissão>” onde aparece a foto, o nome e o partido do parlamentar, com o respectivo cargo, se

presidente, vice-presidente ou membros, indicando, ainda, se titular ou suplente. Tais informações são apresentadas apenas da legislatura atual, não existe disponível a série histórica, inviabilizando ao usuário o acesso às informações passadas. Além de que também não foram localizadas no Portal da Transparência, mas apenas no site institucional.

Na página inicial, constam as atribuições gerais das dezoito comissões permanentes, tais como a realização de audiências públicas com entidades organizadas da sociedade civil, a convocação de secretários de estado para prestar esclarecimentos sobre assuntos pertinentes, a elaboração de leis delegadas, dentre outras atribuições. Constam, também, em cada uma das comissões, as atribuições específicas, como por exemplo, na Comissão de Educação, compete os assuntos atinentes à educação em geral; política e sistema educacional; recursos humanos e financeiros para a educação; sistema desportivo estadual; desenvolvimento cultural; diversão e espetáculos públicos.

Estas informações são importantes para que o usuário tenha conhecimento do papel de cada comissão, facilitando o controle do seu desempenho.

✓ **Produção legislativa**

Trata-se de um indicador dos mais importantes, pois representa a essência da função precípua do Poder Legislativo, qual seja, a de legislar. Aqui, o usuário deveria ter acesso à atuação de cada parlamentar, quais os seus projetos, as suas propostas, em que área tem maior desempenho, que tipo de proposta costuma elaborar, se projeto de lei ou projeto de indicação, enfim, todos os aspectos que estejam relacionados à produção legislativa.

Contudo, não há disponibilidade das informações referentes a este indicador em nenhuma das versões do Portal da Transparência. O acesso às propostas legislativas em tramitação e as já tramitadas, ocorre pelo canal “Processo Virtual – Acompanhe em tempo real - V-Doc”, situado na página principal do site da ALECE, conforme figura abaixo:

Figura 5 – Canal Processo Virtual

LOCALIZAR PROPOSIÇÕES

POR DADOS BÁSICOS

Nº da proposição:

Nome do autor: (Autor da proposição. Ex.: Autor de projetos de lei, projetos de indicação etc)

Assunto principal:

Proposições:

Localização: (Lugar onde a proposição encontra-se em trâmite)

Fase:

Comissão temática:

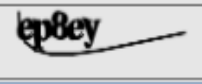
Ementa (ou parte da ementa):

Data de entrada: * De: * Até:

Situação:

Inclusive Exclusive

Digite a seqüência de caracteres mostrada abaixo.
Caso não consiga visualizar, [clique aqui](#).



Fonte: site da ALECE

O que a figura mostra é a página do sistema para que dá acesso ao usuário para localizar as proposições. Os campos de pesquisa podem ocorrer pelo número da proposição, pelo nome do autor, ou seja, do Deputado, a qual comissão pertence, a data de apresentação, a ementa, a localização e a situação.

Nota-se que, não se trata de transparência ativa em sua integralidade, pois, neste sistema, as informações, de alguma forma, devem ser buscadas, por meio do preenchimento de campos, o que ocasiona barreiras ao cidadão que deseja tão somente ter acesso ao conteúdo produzido pelos parlamentares.

✓ **Agenda e pauta das sessões do Plenário, com os oradores inscritos e a ordem do dia**

É possível visualizar no site diariamente a agenda, o experiente do plenário, os oradores inscritos. Além disso, as sessões do Plenário são transmitidas ao vivo pela TV Assembleia, o que possibilita o acompanhamento por parte do cidadão, dos pronunciamentos, das propostas de projetos e da atuação do parlamentar, inclusive, este é um importante meio de transparência que a Assembleia implantou em 2006, a TV aberta. Porém, tais informações não foram localizadas no Portal da Transparência.

✓ **Dados referentes às votações no Plenário, por parlamentar, partido, período e tipo de proposta**

Este indicador refere-se à atuação do parlamentar nas sessões, diz respeito à sua participação, presença e desempenho, por isso, a importância de disponibilizar ao cidadão a publicação da íntegra das sessões em áudio, em vídeo e em texto, a divulgação da agenda e pauta das reuniões internas e externas das comissões, as votações, o histórico de presença, bem como os resultados de processos contra parlamentares em comissões de ética. Esta pesquisa não localizou tais informações e, por isso, considera-se o nível de transparência destes temas muito baixo. Por certo, ter acesso às informações sobre o desempenho e posicionamento dos parlamentares facilitaria o acompanhamento do cidadão e, conseqüentemente, sua avaliação do mandato.

✓ **Estatísticas consolidadas anuais sobre as atividades legislativas, contendo a quantidade de propostas analisadas e votadas, a quantidade de reuniões e sessões das comissões e plenário**

Estes dados são importantes para que o cidadão faça o acompanhamento da atuação do Poder Legislativo, porém, esta pesquisa não os localizou. Para que a transparência seja efetiva, é necessário que a Casa Legislativa avance na disponibilização destas informações, publicizando-as no Portal da Transparência.

- ✓ **Vídeos, notícias ou estudos na página oficial sobre as proposições, que tornam as propostas de lei mais compreensíveis pelo cidadão e os esclarecimentos de que forma os resultados das aprovações de propostas vão impactar na vida da sociedade**

Este indicador interrelaciona-se com a acessibilidade, pois seria interessante, além de necessário, que o cidadão tivesse acesso às informações oficiais em uma linguagem mais clara, em que o conteúdo referente aos projetos que impactam diretamente em suas vidas fosse explicado de maneira adequada, pois, em tempos de avanços das tecnologias da informação, as TICs, imperioso se faz que o poder público acompanhe tais progressos e oportunize à sociedade o contato com os dados públicos da maneira mais transparente possível.

Assim, da análise dos indicadores, observa-se que em relação às questões legislativas, as informações disponibilizadas ao cidadão são atuais, porém, não há série histórica, ou seja, não existem dados das legislaturas passadas, nesta categoria. A linguagem apresentada é relativamente clara, mas os dados são incompletos e não oferecem a possibilidade de “baixar” em outros formatos tais informações, além de não existirem vídeos explicativos das proposições parlamentares, dificultando a acessibilidade. Após verificação no site institucional e no portal da transparência da ALECE, sintetizou-se o quadro abaixo que apresenta os vinte e quatro indicadores desta categoria, com os respectivos resultados da análise, conforme se verifica:

Quadro 7 - Análise da Categoria “Atividade Legislativa”

Categoria: “Atividade Legislativa”		
Descrição: A avaliação da transparência ocorre nos aspectos relacionados à atividade finalística do Poder Legislativo.		
	Indicador	Resultado da Análise
1	Composição da Casa, com a biografia dos parlamentares.	Localizado no site https://www.al.ce.gov.br/index.php/deputados/nomes-e-historico
2	Composição das bancadas, lideranças e blocos partidários.	Não localizado
3	Composição das comissões: por parlamentares, por partidos e blocos partidários.	Localizado no site https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/comissoes-permanentes-e-temporarias
4	Lista de frentes parlamentares em atividade e sua composição.	Não localizado
5	Informações sobre as propostas em tramitação e já tramitadas: autor, relator, data de apresentação, ementa, histórico de tramitação, prazos regimentais, situação e textos.	Localizado no site https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/proposicoes
6	Há vídeos, notícias ou estudos na página oficial da proposição, que tornam as propostas de lei mais compreensíveis pelo cidadão.	Não localizado
7	Agenda e pauta das sessões do Plenário.	Localizado no site https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/plenario/expediente
8	Lista de presença e ausência dos parlamentares em cada sessão do Plenário.	Não localizado
9	Orientações partidárias sobre votações simbólicas no Plenário.	Não localizado
10	Resultado de votações no Plenário com detalhamento mínimo: por parlamentar /partido/período/tipo de proposta/simbólica e nominal.	Não localizado
11	Transmite ao vivo as sessões do Plenário.	Transmite na TV e na Rádio Assembleia
12	Publica a íntegra das sessões em áudio, em vídeo e em texto.	Não localizado

13	Explica de que forma os resultados das aprovações de propostas vão impactar a vida do cidadão.	Não localizado
14	Agenda e pauta das reuniões internas e externas das comissões.	Não localizado
15	Lista de presença e ausência dos parlamentares em cada reunião, interna e externa, de comissão.	Não localizado
16	Orientações partidárias sobre votações simbólicas nas comissões.	Não localizado
17	Resultado de votações nas comissões com detalhamento mínimo: por parlamentar /partido/período/tipo de proposta/simbólica e nominal.	Não localizado
18	Lista de propostas legislativas pendentes de votação em cada comissão.	Não localizado
19	Transmite ao vivo as reuniões das comissões.	Não localizado
20	Publica a íntegra das reuniões das comissões em áudio, em vídeo e em texto.	Não localizado
21	Informações da atuação legislativa por cada parlamentar: as votações, autoria e relatoria de propostas, histórico de presença.	Não localizado
22	Discursos dos parlamentares.	Não localizado
23	Resultados de processos contra parlamentares em comissões de ética.	Não localizado
24	Estatísticas consolidadas anuais sobre as atividades legislativas: quantidade de propostas analisadas e votadas, quantidade de reuniões e sessões das comissões e plenário, e horas de debate.	Não localizado

Fonte: Elaborado pela própria autora, com base no índice ITpL e nos resultados encontrados

Na análise das informações referentes à categoria “Atividade Legislativa” constatou-se que existem duas versões do Portal da Transparência, a versão antiga, contém informações até o ano de 2021, enquanto na versão reestruturada, o marco temporal é a partir do ano de 2022. Esta segmentação e descentralização acarreta muitos inconvenientes ao usuário, pois dificulta a navegação por tantos caminhos diversos.

Além disso, muitas das informações que deveriam estar no canal de transparência ativa, o Portal da Transparência, apresentam-se no site institucional da Casa Legislativa, o que também pode ocasionar dificuldade ao cidadão, tendo em vista haver uma fragmentação na disponibilização das informações públicas.

Esta importante categoria refere-se justamente às atividades inerentes à função parlamentar, no entanto, verificou-se que relevantes informações, como a lista de frentes parlamentares em atividade, a composição das bancadas, lideranças e blocos partidários, as orientações partidárias sobre votações simbólicas no Plenário, a lista de presença e ausência dos parlamentares não foram localizadas, totalizando dezenove indicadores, o que dificulta o controle e a participação social, além de fragilizar a democracia, pois o nível de transparência se mostra, nestes aspectos, baixo.

É necessário para a promoção da transparência, que a Casa Legislativa avance na disponibilização das informações desta categoria no Portal da Transparência único, além disso, a utilização das Tecnologias da Informação – TICs seria grande aliada na divulgação da atuação e do desempenho da instituição nos aspectos das atribuições legislativas, tornando para o cidadão mais atrativa a relação poder público e sociedade, favorecendo desta forma o controle social.

Além disso, a divulgação ocorre também por meio dos canais de comunicação, como a TV Assembleia, a Rádio Assembleia, o site institucional, o APP da Assembleia, subordinados à Coordenadoria de Comunicação Social que é um órgão de assessoramento vinculado à Presidência da Casa Legislativa.

4.2 Categoria Atividade Administrativa

A análise desta categoria se dará com relação à natureza da informação tornada disponível ao cidadão, pois tanto a literatura como a legislação elencam um rol de aspectos importantes e necessários ao conhecimento da sociedade, não

apenas no que se refere às questões orçamentárias, mas também de procedimentos licitatórios, de programas e projetos da administração e resultados de auditorias, por exemplo.

O site apresenta o organograma e o acesso aos cargos, nomes e fotos dos servidores das diretorias administrativas e de alguns órgãos. Já as atribuições de cada órgão e registro das competências localizam-se nas Resoluções disponíveis na aba da Controladoria, sendo possível apenas em alguns órgãos visualizar as competências, quando acessado na aba respectiva. Da maneira como está, dificulta ao cidadão a compreensão das atribuições de cada setor, além de que algumas destas informações não estão disponíveis no Portal da Transparência.

Para que o cidadão tenha acesso às informações sobre as despesas da instituição, deverá localizar no Portal da Transparência, o ícone “Despesa por classificação orçamentária”, em que deverá selecionar o ano e a classificação da despesa: “Função; subfunção; programa; ação; elemento de despesa; fonte de recurso”. Observa-se que a linguagem é técnica, de cunho contábil e nada atrativa para o usuário, dificultando a realização do controle social, no que se refere às despesas da Casa Legislativa, pois o próprio nome do acesso indica: as informações são orçamentárias.

Em relação às informações de procedimentos licitatórios, com os respectivos editais e resultados, bem como os contratos celebrados, observou-se que estão apresentadas no ícone “Licitações”, no Portal da Transparência, sendo possível preencher o ano e fazer a busca, onde será disponibilizada uma relação com os números dos editais, números dos processos e objetos, para selecionar a opção de visualização de detalhes, escolhendo individualmente cada processo. No detalhe, pode-se ter acesso ao valor e ao parecer jurídico, mas não foi localizado o edital. Do mesmo modo, ocorre com os contratos, sendo ainda disponibilizado o acesso à publicação do extrato e da portaria no Diário Oficial do Estado.

Quanto à Gestão Fiscal, verificou-se no Portal da Transparência “Informações até 2020”, que os documentos são apresentados no formato digitalizado, de difícil visualização e com linguagem contábil. Os Relatórios de Gestão Fiscal estão disponíveis ao acesso, dos anos de 2007 a 2021, na versão do portal antigo.

Figura 6 – Versão do portal antigo

Despesa:

Escolha o que você quer ver abaixo:

• Orçamento

Escolha:

• Execução Orçamentária

Escolha: e

Fonte: Portal da Transparência

Os dados das Folhas de pagamento são acessados com o preenchimento dos campos referentes ao mês e ao ano para visualização, de acordo com as seguintes relações:

- [Relação Nominal dos Servidores Ativos](#)
- [Relação Nominal dos Deputados Estaduais e Pensionistas Parlamentares](#)
- [Relação Nominal dos Inativos](#)
- [Relação Nominal das Pessoas Físicas Prestadoras de Serviço](#)
- [Relação Nominal dos Militares da 2a. Companhia de Polícia de Guarda](#)
- [Tabela de Valores das Remunerações de Cargos e Funções](#)
- [Tabela de Valores das Remunerações da Retribuição por Assessoramento Parlamentar](#)
- [Funções Gratificadas](#)
- [Tabela dos Subsídios dos Deputados Estaduais](#)
- [Tabela dos Valores das Pensões Parlamentares](#)
- [Tabela dos Valores dos Proventos dos Inativos](#)
- [Tabela das Remunerações das Pessoas Físicas Prestadoras de Serviço](#)
- [Tabela dos Valores das Gratificações dos Oficiais e Praças da Guarda](#)

Outro tipo de informação disponibilizada refere-se à Verba de Desempenho Parlamentar, que é destinada às despesas de custeio dos gabinetes dos Deputados Estaduais. A figura abaixo ilustra os serviços autorizados para transporte, publicação e comunicação.

Figura 7 – Serviços autorizados para transporte, publicação e comunicação

ATO NORMATIVO		* ITEM DE DESPESA
TRANSPORTE	Locação de veículo de passeio	Locação de veículos
	Locação de veículos tipo Van ou Ônibus	Locação de veículos para transporte de pessoas - tipo coletivo
	Locação de aeronaves de pequeno porte	Locação de aeronaves
	Aquisição de passagens aéreas e terrestres	Passagens Aéreas Passagens Terrestres
	Utilização de ticket combustível	Ticket combustível
PUBLICAÇÃO	Publicação de matérias em jornais, revistas e periódicos	Comunicação e divulgação
	Serviços Gráficos tais como impressão de jornais, revistas e periódicos, impressão de folders e demais serviços gráficos	Impressão e encadernação. Xerox e cópias heliográficas
COMUNICAÇÃO	Correspondências postais (correios/serviços de entrega)	Portes e Telegramas
	Telegramas	Portes e Telegramas
	Linhas Telefônicas Móveis e Fixas	Telefone, telex e celular
	Internet (provedores de acesso, hospedagem de páginas eletrônicas)	Provedor de acesso, hospedagem e manutenção de página eletrônica
	Desenvolvimento de Websites	Serviços técnicos profissionais

Fonte: Portal da Transparência

O Portal oferece a possibilidade de escolher a data e após esta seleção aparece a relação nominal dos deputados, em que se pode selecionar individualmente o parlamentar do qual se deseja a informação e então, verificar as despesas especificadas mensalmente, com os respectivos valores, de cada deputado.

No novo Portal estão disponibilizadas as perguntas e respostas mais frequentes da sociedade, que versam, entre outros assuntos, sobre o próprio portal, como se observa:

1. A que se destina o Portal da Transparência da ALECE?
2. Quais as informações disponibilizadas no Portal?
3. As informações disponibilizadas no Portal referem-se a que data?
4. Caso a informação desejada não esteja no Portal da Transparência como posso obtê-la?

Quanto aos horários de funcionamento, verificou-se que são registrados apenas em alguns setores e que não constam no Portal.

As informações sobre os resultados de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo não foram localizadas, o que fragiliza a transparência da instituição, pois estes dados são fundamentais para o efetivo controle social.

O quadro abaixo apresenta o resultado da análise dos indicadores referentes à esta categoria

Quadro 8 - Análise “Atividade Administrativa”

Categoria: Atividade Administrativa		
Descrição: Avalia a transparência dos órgãos legislativos quanto às suas atividades-meio, aquelas que dão suporte à missão dos parlamentares.		
	Indicador	Localização
1	A estrutura organizacional da instituição e as atribuições de cada órgão.	Localizado no site https://www.al.ce.gov.br/index.php/institucional/estrutura-administrativa Localizado no Portal: https://transparencia.al.ce.gov.br/index.php/planejamento-e-orcamento/estrutura-organizacional
2	Os objetivos estratégicos, detalhando: os principais projetos de gestão; as unidades responsáveis; as metas; os indicadores e os resultados do período em referência.	Localizado no novo Portal da Transparência. https://transparencia.al.ce.gov.br/index.php/planejamento-e-orcamento/planejamento-estrategico
3	Estrutura remuneratória dos cargos efetivos, cargos comissionados e funções de confiança, detalhando: níveis, denominação e remuneração.	Não localizado
4	Quantitativo de cargos efetivos, cargos comissionados e funções de confiança (vagos e ocupados).	Não localizado
5	Lista completa de servidores efetivos e comissionados, incluindo nome, lotação, cargo, data de admissão, função de confiança (se for o caso) e remuneração.	Não localizado
6	Lista completa de servidores e parlamentares aposentados e de pensionistas, com respectivos proventos e pensões.	Não localizado
7	Os subsídios dos parlamentares e demais parcelas remuneratórias percebidas.	Localizado no novo Portal da Transparência https://transparencia.al.ce.gov.br/index.php/informacoes-de-servidores/remuneracao#resultado
8	Lista completa de terceirizados e estagiários.	Não localizado
9	As receitas da Instituição.	Não localizado

10	Informações sobre as despesas da instituição, (valor, número do processo, bem fornecido ou serviço prestado, beneficiário do pagamento e quando for o caso, procedimento licitatório).	Incompleto https://transparencia.al.ce.gov.br/index.php/despesas/despesas-por-classificacao-orcamentaria-alece#resultado
11	Informações sobre despesas feitas com suprimento de fundos e cartão corporativo como "beneficiário", valor, objeto e data.	Não localizado
12	Informações sobre as despesas dos parlamentares feitas por meio de verba para o exercício da atividade parlamentar com detalhamento das empresas que prestaram serviço, a descrição do serviço prestado, a data, o valor e respectivas notas fiscais.	Localizado no Portal da Transparência https://transparencia.al.ce.gov.br/index.php/despesas/verba-de-desempenho-parlamentar
13	As despesas mensais de cada comissão com audiências públicas.	Não localizado
14	Informações sobre viagens oficiais realizadas por servidores e parlamentares, detalhando nome do beneficiário, datas, origem e destino, motivo (relatório), valor das passagens e valor total das diárias recebidas.	Não localizado
15	Informações sobre licitações realizadas pela instituição: modalidade; objeto; valor estimado; inteiro teor dos editais e resultado.	Localizado no novo Portal da Transparência https://transparencia.al.ce.gov.br/index.php/licitacoes-e-contratos/licitacoes
16	Informações sobre contratos firmados pela instituição: objeto; valor; identificação do contratado; vigência e situação.	Localizado no novo Portal da Transparência https://transparencia.al.ce.gov.br/index.php/licitacoes-e-contratos/contratos
17	Informações sobre concursos públicos da instituição com detalhamento: ano do certame, cargos, quantidade de vagas do edital e vagas efetivamente preenchidas, lista de aprovados com as classificações, fila de espera/cadastro reserva, com sua validade.	Não localizado
18	Informações sobre prestação de contas, incluindo o Relatório de Gestão, Relatório de Gestão Fiscal, resultados de inspeções e auditorias realizadas pelo controle interno e externo.	Localizado no novo Portal da Transparência https://transparencia.al.ce.gov.br/index.php/planejamento-e-orcamento/gestao-fiscal

Fonte: Elaborado pela própria autora, com base no índice ITpL e nos resultados encontrados

Como se observa, nesta categoria, muitos indicadores também não foram localizados, do total de dezoito, apenas oito foram encontrados no site ou no Portal da Transparência. Nota-se que esta categoria tem seus indicadores fundamentados nas exigências legais, o que revela a necessidade de adequação da instituição com as determinações da lei, para além disto, promover a transparência da gestão pública.

4.3 Categoria Atendimento ao Cidadão

Os indicadores desta categoria tratam dos canais disponíveis à sociedade que possibilitam a participação, a fiscalização, a solicitação de informações, além da ouvidoria, para reclamações, denúncias e elogios. O nível de transparência aumenta à medida que a instituição facilita e amplia a comunicação entre governantes e governados. Analisando os canais da ALECE, verificou-se que no final do ano 2021, foi lançada a plataforma “Assembleia + Transparência”, que oferece o acesso à informação por meio do Portal da Transparência reestruturado e da Ouvidoria Parlamentar.

O Portal da Transparência está disponível na internet, no endereço eletrônico www.transparencia.al.ce.gov.br e atua na forma de transparência ativa, uma vez que disponibiliza dados e informações, de interesse coletivo, tais como gestão fiscal, despesas, licitações, folha de pagamento e verba de desempenho parlamentar, independentemente de solicitação do cidadão.

O marco temporal do novo Portal é a partir do exercício de 2021, pois as informações de exercícios anteriores estão disponíveis no Portal de Transparência na versão antiga, no endereço: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/transparencia/portal-da-transparencia>, o que dificulta a análise por parte do cidadão, uma vez que as informações estão segmentadas.

Este canal de transparência, está vinculado à Controladoria e o conteúdo nele disponibilizado passa pelo crivo do Comitê de Gestão Estratégica - COGE, conforme previsão na Resolução nº 698/2019, bem como na Resolução Nº732/2021, que trata do acesso à informação no âmbito do poder legislativo do estado do Ceará.

Em relação à atualização do Portal da Transparência, o Orientador da Célula de Transparência afirmou durante a entrevista que depende do tipo de assunto, pois, se for relacionado à execução financeira e orçamento, o acompanhamento é diário, de acordo com a exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal. No caso de

informações relativas às licitações e contratos, que não constam na LRF, o prazo é de até uma semana, ou 15 (quinze) dias. O órgão verifica, monitora e faz a cobrança da informação, junto à Comissão de licitação, pois a Controladoria tem acesso ao sistema de Licitação – LICITALEG, que possibilita visualizar, por exemplo, que uma licitação ocorreu e não está no Portal. Daí a Controladoria verifica junto ao Presidente da Comissão de Licitação que deverá fazer a atualização no Portal.

Quanto à primariedade, integridade e autenticidade das informações disponíveis no Portal da Transparência, o orientador de célula afirma que a verificação é feita de acordo com os sistemas, ou seja, o órgão detentor da informação lança no sistema, como por exemplo, a comissão de licitação lança no licita legis, a COTI lança no portal e a Controladoria monitora esses sistemas. A COTI também terá responsabilidade, pois terá que garantir que nada será alterado. Existe uma ferramenta que busca no sistema e insere no portal, ou seja, não tramita pela Controladoria.

Na pesquisa, não foram localizados dados estatísticos do Portal, tais como a média mensal de visitas ao canal, quais informações são mais acessadas, entre outros. Mais uma vez, é o Orientador da Célula de Transparência quem esclarece que essas informações e dados não existem em razão do lançamento do novo portal, dia 15 de dezembro de 2021, e que, tampouco, o portal anterior dispunha de tais dados. Porém, acrescenta que o órgão planeja desenvolver ferramentas para este tipo de controle, bem como para aplicar a pesquisa de satisfação. A referida ferramenta está sendo desenvolvida juntamente com a COTI.

O Portal da Transparência disponibiliza acesso ao canal “Fale conosco”, porém, trata-se apenas de uma relação com contatos telefônicos dos setores da Assembleia, em formato pdf, impossibilitando ao cidadão um acesso direto.

Figura 8 – Canal “Fale Conosco”

FALE CONOSCO - PABX: (85) 3277-2500

Sala	SETOR	Fone
105	2ª C.P.G. Corpo da Guarda	2515
105	2ª CPG (Comando)	2514
Térreo	ACOMP. PREVIDÊNCIA PARLAMENTAR	2760
Térreo	ALMOXARIFADO	2863
-	ARQUIVO GERAL	3726
-	BANCO DO BRASIL	2684 / 3257.6104 3247
-	BRIGADA DE COMB. DE INCÊNDIO.	1792
-	BRIGADA DE COMB. DE INCÊNDIO.	2935
107	C. EDUCACIONAL DARCI RIBEIRO.	2692
Sala 306	CONSULTORIA PARLAMENTAR	3799
127	CENTRAL DE TELEFONE E SOM	2845
Térreo	CERIMONIAL	2853
125	COMITÊ DE IMPRENSA	2849 / 2731
Mezanino	COMUNICAÇÃO LEGISLATIVA	2742
Mezanino	COMUNICAÇÃO SOCIAL	2921
3º andar	CONTROLADORIA	2671

Fonte: Portal da Transparência

A figura acima ilustra a relação dos contatos da ALECE, disponíveis no portal da transparência na versão antiga. Já no Novo Portal, consta indicação de local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão. Esta mudança no campo “Fale Conosco”, torna possível o envio de manifestação acerca da plataforma Assembleia +transparente e nos casos de manifestação para Ouvidoria ou pedido de acesso à informação, foi disponibilizado um link “clique aqui”.

No que se refere ao funcionamento do “Fale conosco”, o Orientador de Célula explica na entrevista que ocorre da seguinte forma: A Controladoria recebe, via e-mail, se for algo relacionado à melhoria da Plataforma, é de competência do órgão; no caso de pedido de acesso à informação, será encaminhado para a Ouvidoria e a Controladoria responde dizendo que o responsável por colher o pedido de acesso à informação é a Ouvidoria Parlamentar. A orientação é que o cidadão deve procurar a ouvidoria. O monitoramento das respostas dos órgãos do Poder Legislativo, ocorre via e-mail. Sobre o monitoramento do “Fale conosco”, é realizado diariamente, por meio de um sistema de informática. Sobre a identificação das solicitações de informação apresentadas por meio do Portal da Transparência (Fale Conosco), o entrevistado afirma que “grande parte da demanda do “Fale conosco” é de pedido de informação, neste caso, a resposta ao cidadão é de acordo com a Resolução, ou seja, o órgão responsável por colher estas manifestações é a Ouvidoria.

Um aspecto importante diz respeito à inexistência do Sistema de Informação ao Cidadão - e-SIC no âmbito da ALECE e de servidor responsável pelo serviço, sendo esta atribuição realizada pela Ouvidoria Parlamentar, conforme estabelece o Regimento Interno. Essa ausência acarreta inconvenientes ao cidadão, uma vez que a Ouvidoria deveria ser órgão responsável para “ouvir” reclamações e sugestões, enquanto o SIC é o serviço destinado à solicitação de informações e deve estar disponível em local com condições apropriadas para: atender e orientar o público, informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades, protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações.

No que se refere às instâncias recursais e ao acompanhamento do pedido de acesso à informação, ambos são realizados pela Ouvidoria Parlamentar.

Vale destacar que a implementação do SIC é um dos projetos do Planejamento Estratégico do órgão, sobre o qual se tratou na seção anterior. Em entrevista, a Controladora considera que os resultados foram contemplados por meio

do ALECE 2030 + transparente e apresenta avanços importantes como a criação do Comitê de Gestão Estratégica, a Lei Geral de Proteção de Dados e a consolidação da gestão de riscos.

A Controladora destacou, ainda, que a ALECE tem buscado promover a transparência pública por meio da implantação da TV aberta, desde o ano de 2006, do site da Casa Legislativa, que disponibiliza de forma antecipada a pauta das sessões, conforme regulamenta o Regimento Interno, e que a ALECE já é referência na transparência do processo legislativo virtualizado e disponibilizado na internet, onde é possível ver a tramitação de toda a proposição. Sobre o Portal da transparência, ressalta que é um instrumento mais voltado para as informações da gestão, relatando que o portal da transparência poderia ser unificado, para facilitar o entendimento do cidadão.

Sobre os meios de divulgação das informações relativas à organização da ALECE de maior alcance para o efetivo controle do Estado pela sociedade, a Controladora afirma que se trata de um dos desafios que esta como meta para 2022, que é medir o índice de transparência. (metodologia adotada pelo senado), afirmando ainda que o portal é muito recente e não teria como medir, pois, tem que ter um mínimo de tempo. Ressalta que, uma das perspectivas postas no Planejamento Estratégico ALECE 2030, é o parlamento aberto, pois da forma que existe na lei, prevalece o cunho da legalidade da gestão fiscal.

Quadro 9 - Análise “Atendimento ao cidadão”**Categoria: Atendimento ao cidadão**

Descrição: Avalia o grau de transparência do parlamento no fornecimento de informações sob demanda da sociedade e na divulgação de mecanismos para participação e fiscalização pelos cidadãos.

	Indicador	Localização
1	Na página inicial um link ou outra forma de redirecionamento para seção específica de "Transparência" ou "Acesso à Informação".	Localizado no novo Portal da Transparência https://www.al.ce.gov.br/index.php/transparencia/informacoes-a-partir-de-2021
2	O endereço e instruções que permitam a comunicação com a instituição.	Localizado na Plataforma AL +Transparente https://www.al.ce.gov.br/index.php/assembleia/ouvidoria
3	O endereço, email e telefone dos gabinetes parlamentares	Localizado no site https://www.al.ce.gov.br/index.php/deputados/nomes-e-historico
4	Disponibiliza instrumento para que os gabinetes divulguem a agenda dos parlamentares.	Não localizado
5	Orientações sobre os procedimentos de pedidos de informação pela LAI, incluindo endereços, telefones e horários de atendimento da unidade responsável.	Incompleto https://cidigital.com.br/ouvidoria/alece
6	Possibilita ao cidadão o envio de pedidos de informação de forma eletrônica, por meio de formulário padrão que não contém exigências que possam inviabilizar o pedido de acesso à informação.	Localizado na Plataforma AL +Transparente https://www.al.ce.gov.br/index.php/assembleia/ouvidoria
7	Possibilita o acompanhamento dos pedidos de informação pelo número de protocolo.	Localizado na Plataforma AL +Transparente https://www.al.ce.gov.br/index.php/assembleia/ouvidoria

8	Divulga, anualmente, a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos.	Não localizado
9	Divulga, anualmente, lista de documentos classificados em cada grau de sigilo (ultrassecreto, secreto, reservado), com identificação para referência futura, acompanhados da data e dos fundamentos da classificação.	Localizado na Plataforma AL +Transparente https://www.al.ce.gov.br/index.php/informacoes-sigilosas
10	Divulga, anualmente, a lista de documentos desclassificados e libera o acesso público para as informações não reavaliadas quanto ao grau de sigilo conforme prazo legal.	Não localizado
11	Oferece acesso à Ouvidoria.	Localizado na Plataforma AL +Transparente https://www.al.ce.gov.br/index.php/assembleia/ouvidoria
12	Respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.	Localizado no novo Portal da Transparência https://transparencia.al.ce.gov.br/index.php/perguntas-frequentes

Fonte: Elaborado pela própria autora, com base no índice ITpL e nos resultados encontrados

Na análise desta categoria, observou-se que existe na página inicial um link para seção específica de "Transparência", bem como o endereço e instruções que permitam a comunicação com a instituição, além do endereço, e-mail e telefone dos gabinetes parlamentares. Porém, não foi localizado nenhum instrumento para que os gabinetes divulguem a agenda dos parlamentares.

Sobre as Orientações dos procedimentos de pedidos de informação, incluindo endereços, telefones e horários de atendimento da unidade responsável, considera-se parcialmente atendido, pois tais informações estão incompletas. O envio de pedidos de informação de forma eletrônica, ocorre por meio da Ouvidoria, pelo formulário padrão, que não contém exigências que possam inviabilizar o pedido de acesso à informação.

Por fim, é importante registrar que durante a pesquisa foi identificada, no site da ALECE uma "Célula de Atendimento Digital", porém este canal não foi mencionado por nenhum dos entrevistados e não consta nenhuma referência no portal da transparência nem na ouvidoria. O site apresenta as informações referentes ao horário de funcionamento e endereço: "Dias: Segunda à sexta. Horário: 8h às 17h. Local: Hall de entrada do prédio principal da Assembleia Legislativa, com acesso pela Avenida Desembargador Moreira, nº 2807." Informa, ainda, que a célula em questão dispõe, em sua estrutura, de doze computadores, de uma impressora e de um Corpo Técnico de servidores para auxílio do usuário no acesso à informação de modo geral.

4.4 Categoria Usabilidade

Esta categoria apresenta dez indicadores que versam sobre a experiência do usuário com o site, são aspectos que medem o esforço empreendido na busca pela informação, o tipo de linguagem utilizada, a forma de apresentação dos dados e as questões de acessibilidade. Não se trata do conteúdo propriamente dito, mas da forma como a informação está disponível e justamente por isso, esta categoria se interrelaciona com as demais, pois as questões legislativas, administrativas e sobre atendimento ao usuário, para serem transparentes, prescindem que atendam aos critérios indicados na categoria "Usabilidade".

Nesse sentido, os indicadores e características da usabilidade são transversais às demais categorias e, por este motivo, esta pesquisa optou pela aplicação do teste, já mencionado na abertura desta seção, por meio de um roteiro

com perguntas norteadoras, com base no conteúdo de cada categoria, sendo três perguntas relativas às informações da atividade legislativa, quatro da atividade administrativa e duas sobre os canais de atendimento ao cidadão. Sobre a usabilidade, a pergunta versou acerca da organização do site, a forma de apresentação das informações e sobre a experiência do usuário. Além disto, houve espaço para uma pergunta sobre o que o usuário gostaria de ter informação.

O teste foi realizado por meio da aplicação dos indicadores selecionados, sob a observação da pesquisadora, com marcação de tempo de duração utilizado pelo voluntário na busca da informação. A realização do teste se deu com os seguintes voluntários:

- Voluntário 1: Pessoa do sexo masculino, 42 anos, Servidor da ALECE, sem vinculação com a Controladoria. O objetivo da escolha foi perceber como os próprios servidores navegam no site.
- Voluntário 2: Pessoa do sexo feminino, 52 anos de idade, vinculada a uma organização não governamental. Aqui, o propósito foi perceber como alguém com certa prática política de participação, mas sem vinculação ao parlamento, utiliza o site para localizar informações.
- Voluntário 3: Pessoa do sexo masculino, 76 anos, aposentado, nível de escolaridade mestre, não vinculado à ALECE nem a outro tipo de organização social. O objetivo da escolha deste voluntário foi observar como alguém, com alto grau de escolaridade, mas sem experiência política ou participativa, navega no site
- Voluntário 4: Jovem do sexo masculino, de 24 anos com experiência de participação política em coletivos da juventude. A razão de escolha desse perfil de voluntário decorre da possibilidade de perceber como alguém da geração de “nativos digitais” e com experiência em participação realiza a navegação em busca de informações no site.

Assim, conforme apresentado anteriormente, para melhor análise quanto a esta categoria, realizou-se o teste em que foram encontrados os resultados a seguir apresentados. Sendo observado, além da resposta do indicador, o tempo que o voluntário utilizou para localizar a informação, em qual local e como iniciou a busca pela informação.

Inicialmente, a pesquisadora aplicou a seguinte pergunta para os voluntários:

Quadro 10 - Pergunta aberta para os voluntários do Teste – Usabilidade

Você tem curiosidade ou gostaria de ter alguma informação sobre a ALECE?		
Voluntário	Resposta do voluntário	Resultado
1	Gostaria de saber quanto recebe um determinado servidor.	Localizou a informação em 2min, no Portal da Transparência.
2	Gostaria de saber a frequência dos deputados nas sessões.	Demorou 5min na busca e não localizou a informação.
3	Gostaria de saber sobre as atividades legislativas.	Localizou a resposta em 1min14segundos, no menu do site.
4	Gostaria de saber sobre a verba de gabinete.	Localizou a resposta em 1min43segundos, foi direto no Portal da transparência, no item “Despesas”

Fonte: Elaborado pela autora

Em seguida, as perguntas versaram sobre a categoria “Atividade Legislativa” pela escolha de três indicadores considerados básicos por serem informações que dizem respeito à função precípua do poder legislativo e deveriam ser de fácil acesso para a população, no entanto, não foram localizadas no Portal, mas constam no site da instituição.

Sobre a composição atual da Assembleia, quais os parlamentares e suas respectivas biografias, foram localizados no menu do site e não no portal da transparência, e foi encontrada pelos voluntários, em aproximadamente 30 segundos.

Sobre os projetos de lei ou de indicação que estão em discussão, a autoria e a fase em que se encontram, localizou-se no menu do site e não no portal da transparência, e foi encontrada pelos voluntários, em segundos, sendo que dos quatro voluntários, um levou dois minutos para localizar a resposta. As comissões temáticas, como educação, saúde e outras, buscou-se identificar quais deputados as presidem e como entrar em contato, sendo localizados no menu do site e não no portal da transparência, e foi encontrada pelos voluntários, em segundos.

Quadro 11 - Resultado Teste sobre Atividade Legislativa

Pergunta	Resultado
Consegue visualizar quais os deputados compõem a assembleia atualmente? Sua biografia e partido.	A resposta localiza-se no menu do site e não no Portal da Transparência, e foi encontrada pelos voluntários, em aproximadamente 30 segundos.
Consegue visualizar quais os projetos de lei ou de indicação que estão em discussão atualmente? O que eles propõem? Quem é o autor? Em qual fase está?	Esta resposta também se localiza no menu do site e não no Portal da Transparência, e foi encontrada pelos voluntários em segundos, sendo que o voluntário 1, levou dois minutos para localizar a resposta.
Consegue identificar quais as comissões por tema, como educação, saúde e outras – existem na Assembleia? Que deputados as presidem e como entrar em contato?	Esta resposta também se localiza no menu do site e não no Portal da Transparência, e foi encontrada pelos voluntários, em segundos.

Fonte: Elaborado pela própria autora, com base no índice ITpL e nos resultados encontrados

As três perguntas da categoria atividade administrativa são básicas, pois, dizem respeito às informações que deveriam estar de fácil acesso para a população, como a divulgação do salário dos deputados, o acesso à divulgação dos gastos de cada deputado com a verba de desempenho parlamentar e a prestação de contas por órgãos da assembleia (por exemplo, Controladoria, Ouvidoria, UNIPACE).

Quadro 12 - Resultado Teste sobre Atividade Administrativa

Pergunta	Resultado
Consegue localizar a divulgação do salário dos deputados?	A resposta localiza-se no Portal da Transparência. Os voluntários 1 e 2 demoraram um minuto para localizar, o voluntário 3 demorou dois minutos e o voluntário 4 localizou em segundos.
Tem acesso à divulgação dos gastos de cada deputado com a verba de desempenho parlamentar?	A resposta foi localizada no Portal da Transparência, pelos quatro voluntários em menos de um minuto.
Consegue localizar os salários dos servidores?	A resposta foi localizada no Portal da Transparência, pelos quatro voluntários, em menos de um minuto.
Consegue localizar a prestação de contas por órgãos da assembleia (por exemplo, Controladoria, Ouvidoria, UNIPACE)?	Voluntário 1: demorou 1min 23s e localizou “Despesas por qualificação orçamentária”; Voluntária 2: demorou 3min, localizou “Desempenho de gestão, relatório anual de prestação de contas”, mas acabou desistindo. Voluntário 3: demorou 1min35s e localizou “Gestão Fiscal demonstrativo de Despesa, mas não localizou por órgão. Voluntário 4: demorou 3min13s na busca e desistiu.

Fonte: Elaborado pela própria autora, com base no índice ITpL e nos resultados encontrados

Na Categoria Atendimento ao Cidadão, a pesquisadora aplicou as seguintes perguntas:

Quadro 13 - Resultado Teste sobre Atendimento ao cidadão

Pergunta 1: Suponha que você quer apresentar uma denúncia ou reclamação. Como fazer?	
Voluntário	Resultado
1	Foi no ícone “Participe”, localizou apenas uma lista de contatos da ALECE, verificou o número da Ouvidoria. Em seguida, foi em “Fale conosco” Demorou 2min10s
2	Imediatamente mencionou a Ouvidoria. Demorou 2min para localizar o ícone da ouvidoria
3	Mencionou a Ouvidoria. Localizou no site, onde tem Órgãos da ALEC, demorou 48 segundos
4	Respondeu que procuraria a Ouvidoria. Localizou o ícone em 39 segundos
Pergunta 2: Você precisa solicitar uma informação da Assembleia. Como fazer?	
Voluntário	Resultado
1	Campo “pesquisar” escreveu quantos deputados a ALECE tem? Não houve resultado demorou 1min8segundos
2	Procurou no ícone “Comunicação” em que aparece os ícones responsáveis pela comunicação da ALECE: Agencia, canais de ouvidoria
3	Ligaria para o telefone central.
4	Busco o canal de Atendimento ao Cidadão, não mencionou o SIC, desistiu.

Fonte: Elaborado pela própria autora

Quadro 14 - Comentários sobre a Usabilidade

Você acha que a organização do site, considerando o menu, os termos, botões e links estão apresentados de uma forma clara que facilita a navegação? Comente a experiência que acabou de ter na busca de informações no site. Quais as maiores dificuldades? Demorou a encontrar as respostas? As respostas estavam claras?	
Voluntário	Resultado
1	O voluntário considera que o site poderia disponibilizar um link que direcionasse para o site em linguagem mais fácil para leigos. Sugere que a ALECE disponibilize vídeos com animação para o público jovem ensinando a utilizar o site com pesquisas.
2	A voluntária achou o site autoexplicativo, mas achou as informações incompletas.
3	O voluntário considera que as informações estão disponibilizadas de fácil acesso.
4	O voluntário ponderou que são muitas abas, não é um site didático para o cidadão e que poderia ser apresentado de forma mais objetiva.

Fonte: Elaborado pela própria autora

Além da aplicação do teste, a pesquisa analisou esta categoria navegando pelo site e pelos canais de transparência, nas duas versões, e verificou-se que sete, dos dez indicadores que compõem a categoria usabilidade, não são contemplados

pela instituição, sendo que apenas três atendem às diretrizes desta importante categoria, conforme se observa no quadro abaixo:

Quadro 15 - Análise da Categoria “Usabilidade”

Categoria: Usabilidade		
Descrição: Diz respeito à experiência do usuário com o site, levando em consideração aspectos como a capacidade de fornecer a informação buscada, o nível de esforço que o usuário precisa empregar para concluir as atividades pretendidas e a linguagem compreensível, informação precisa, adequação a pessoas com necessidades especiais, padronização em links, menus e layout		
	Indicador	Atende
1	É acessível para pessoas com deficiência.	NÃO
2	É bem visualizado em diversas plataformas e tamanhos de telas.	NÃO
3	O conteúdo é apresentado em camadas, do mais simples, para o usuário comum, ao mais complexo, para o especialista, o que facilita a busca de informação pelo usuário.	NÃO
4	O conteúdo é organizado visualmente, com uso de descrição introdutória do conteúdo de cada página, divisão em tópicos, intertítulos, listas, exibição de tabelas e de gráficos.	NÃO
5	Os itens de menu, nomenclaturas, botões de ação e links são compreensíveis pelo usuário que está em seu primeiro contato com o portal.	NÃO
6	Os menus não ultrapassam sete itens por nível.	NÃO
7	Os formulários identificam claramente quais itens são de preenchimento obrigatório.	SIM
8	As listagens exibidas nas páginas são apresentadas em ordem alfabética.	NÃO
9	Contém ferramenta de busca que permita o acesso ao conteúdo do portal.	SIM
10	A busca oferece um resultado positivo nas primeiras opções de resposta.	SIM

Fonte: Elaborado pela própria autora, com base no índice ITpL e nos resultados encontrados

Sobre o indicador que trata da acessibilidade para pessoas com deficiência, considera-se que merece uma atenção especial do gestor público, pois “de acordo com o Censo 2010, quase 46 milhões de brasileiros, cerca de 24% da população, declarou ter algum grau de dificuldade em pelo menos uma das habilidades investigadas (enxergar, ouvir, caminhar ou subir degraus), ou possuir deficiência mental / intelectual”. (IBGEEDUCA, 2022).

É necessário que sejam implementadas políticas públicas capazes de garantir a estas pessoas o acesso às informações de seu interesse, no âmbito público, para tanto, o Governo Brasileiro apresenta algumas recomendações para facilitar a

implementação da acessibilidade, por meio do Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG). (BRASIL, 2019).

O ITpL tem como orientação específica para avaliar este indicador, a aplicação do teste “Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios”, disponível no <https://asesweb.governoeletronico.gov.br/>. Contudo, esta pesquisa optou por não utilizar a referida ferramenta, uma vez que o objeto do estudo não se restringe ao portal da transparência e também pelo fato de que o atual portal ainda passa por adaptações, conforme esclareceu a Controladora, em sua entrevista. Esta avaliação poderá ser objeto de estudos futuros.

No momento, a análise ocorre pela verificação de barra de acessibilidade no site institucional e no portal da transparência, o que não foi identificada, tornando a navegação no site inviável, muitas vezes, para as pessoas portadoras de deficiência, o que fragiliza a transparência das informações públicas.

A pesquisa identificou, ainda, que o conteúdo não é apresentado em camadas, do mais simples ao mais complexo, o que dificulta ao usuário comum o acesso aos dados com uma linguagem mais simples, sendo muitas vezes apresentada para especialistas. Observou-se que, em relação à ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, o novo portal apresenta os ícones de acesso organizados, porém, a linguagem de algumas informações é contábil, ou seja, de difícil compreensão.

Em relação ao visual do site, o conteúdo não se apresenta com uma descrição introdutória em cada página, não há divisão em tópicos, intertítulos, listas, nem exibição de tabelas e de gráficos que possam facilitar o entendimento do usuário. Sobre os itens do menu, observa-se que a nomenclatura, os botões de acesso aos links, não são compreensíveis pelo usuário que está em seu primeiro contato com o portal, além de que, os menus ultrapassam sete itens por nível, e as listagens exibidas nas páginas não são apresentadas em ordem alfabética, comprometendo o visual.

A busca oferece um resultado positivo nas primeiras opções de resposta. Neste indicador, a orientação que consta no Manual Aplicação do ITpL é fazer uma busca por exemplo, por ouvidoria, ou perguntas frequentes, se a resposta está entre os 10 primeiros resultados, considera-se uma busca eficiente.

Sobre a atualização das informações disponíveis para acesso, vale a pena lembrar que no Portal da transparência antigo constam informações até o ano de 2020

e no novo Portal, as informações são a partir do ano de 2021, mas ainda não foram totalmente atualizadas, o que dificulta o acesso e a compreensão do usuário. As bases de dados da ALECE estão disponíveis em formato aberto, que consistem em disponibilizar arquivos em formato CSV (COMMA SEPARATED VALUE) possibilitando que os usuários façam análises específicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia é fortalecida quando a transparência se faz presente, ajudando os cidadãos na compreensão das ações governamentais e proporcionando o controle social. Os benefícios não se traduzem apenas em relação ao viés fiscalizatório, mas também no que diz respeito à participação social nas tomadas de decisões e nas possibilidades de atuação com vistas à garantia do bem comum e da integridade pública.

A transparência é meio para viabilizar a participação política, pois cidadãos bem informados controlam melhor as ações dos gestores públicos. O papel do Estado é elaborar e implementar políticas públicas que sejam capazes de garantir a participação da sociedade, disponibilizando informações para os cidadãos em linguagem acessível, obedecendo aos prazos legais e de maneira organizada, visando à transparência para fortalecer a democracia.

Portanto, esta pesquisa teve como objetivo analisar a atuação da Controladoria da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará na promoção da transparência pública. Da análise, conclui-se que a Controladoria desempenha papel importante, principalmente por ser o órgão responsável pela coordenação e gestão do Portal da Transparência.

Sobre o quadro normativo da ALECE, considera-se que atende aos requisitos da lei de acesso à informação, pois trata da transparência ativa e passiva e determina que a promoção da gestão transparente deverá ocorrer por meio do Portal da Transparência, da Ouvidoria Parlamentar, além dos canais de divulgação, como a TV Assembleia, a Rádio Assembleia, o site institucional e o APP da Assembleia. Porém, conclui-se que o arranjo institucional da Assembleia Legislativa se apresenta confuso, pois, como se observou, a Ouvidoria, que é o órgão responsável pela transparência passiva, não está subordinada à Controladoria e, portanto, não tem a sua coordenação.

Apesar de o Poder Legislativo do Estado do Ceará ter designado a Controladoria como órgão responsável pela gestão transparente, instituindo, na sua organização administrativa, uma “Célula de Transparência”, com atribuições específicas, verificou-se que a coordenação ocorre apenas no que se refere ao Portal da Transparência.

A Controladoria elencou em seu Planejamento Estratégico projetos importantes, com a presença do tema transparência de forma transversal nos objetivos e mais diretamente no objetivo de “promover o controle social da gestão”, com os respectivos projetos de Reestruturação do Portal da Transparência, que foi contemplado; a Instituição da ouvidoria no âmbito administrativo e Implantação do sistema de acesso à informação, que não foram implementados, pois a gestão entende que as atribuições destes instrumentos são desenvolvidas atualmente pela Ouvidoria Parlamentar.

Sobre o Portal da Transparência, verificou-se que este canal se apresenta na versão antiga, com dados e informações até o ano de 2021 e na nova versão, com informações a partir de 2021, e mesmo assim, ainda em fase inicial, o que acarretou limitações para esta pesquisa, além de dificultar para usuário comum. Importante que seja providenciada a unificação destes dois acessos, para que o cidadão tenha mais facilidade na localização das informações.

A análise do Portal da transparência se deu pela aplicação do Índice de Transparência dos portais legislativos – ITpL, desenvolvido pelo Senado Federal e a Câmara dos Deputados. O Índice é um importante instrumento de avaliação dos portais que relaciona questões inerentes ao poder legislativo, especialmente por meio da categoria Atividade Legislativa, além das categorias Atividade Administrativa; Atendimento ao Cidadão e Usabilidade. Cada uma dessas categorias contém seus respectivos indicadores, que foram elaborados com base na legislação e na doutrina.

Observou-se que as informações disponibilizadas ao cidadão são atuais, porém, não há série histórica, ou seja, não existem dados das legislaturas passadas. A linguagem é relativamente clara, mas os dados são incompletos, não oferece dados abertos, pois, não é possível baixar em outros formatos tais informações e não existem vídeos explicativos das proposições parlamentares.

Não foram localizadas informações essenciais para o controle social, em que o cidadão poderá analisar a atuação e o desempenho dos deputados, por meio do acesso aos dados referentes às votações no Plenário, por parlamentar, partido, período e tipo de proposta, a publicação da íntegra das sessões em áudio, em vídeo e em texto, a divulgação da agenda e pauta das reuniões internas e externas das comissões, as votações, autoria e relatoria de propostas, o histórico de presença, bem como os resultados de processos contra parlamentares em comissões de ética.

Ademais, não foi possível identificar as estatísticas consolidadas anuais sobre as atividades legislativas, contendo a quantidade de propostas analisadas e votadas, a quantidade de reuniões e sessões das comissões e plenário. Também não são disponibilizados vídeos, notícias ou estudos na página oficial sobre as proposições, que tornam as propostas de lei mais compreensíveis pelo cidadão e os esclarecimentos de que forma os resultados das aprovações de propostas vão impactar na vida da sociedade.

Na pesquisa, não foram localizados dados estatísticos do Portal, tais como a média mensal de visitas ao canal, quais informações são mais acessadas, entre outros. Em entrevista, levantou-se que tais informações não só não estão disponíveis, como tampouco existem para os gestores do Portal, mas o órgão planeja desenvolver ferramentas para este tipo de controle, bem como para aplicar a pesquisa de satisfação. Espera-se que as medidas sejam tomadas em breve, pois configuram-se como extremamente relevantes para o aperfeiçoamento do Portal.

Sobre a acessibilidade do Portal, o ITpL tem como orientação específica para avaliar este indicador, a aplicação do teste “Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios”, disponível no <https://asesweb.governoeletronico.gov.br/> Contudo, optou-se por não utilizar a referida ferramenta, uma vez que o objeto do estudo não se restringe ao portal da transparência e também pelo fato de que o atual portal ainda passa por adaptações, conforme esclareceu a Controladora, em sua entrevista concedida a esta pesquisa. Esta avaliação poderá ser objeto de estudos futuros.

A realização do teste, “Aplicação por pessoal não acostumado”, se deu pela aplicação de um exercício para auxiliar na análise do grau de dificuldade que os usuários enfrentam para localizar informações relevantes. O teste funcionou também como um projeto piloto de experimento que se pretende realizar, desta feita com maior rigor e aleatoriedade de participantes, voltado para a avaliação da usabilidade do site, portanto, uma agenda futura desta pesquisa.

Do ponto de vista acadêmico, este trabalho poderá contribuir como fonte de pesquisa sobre o tema transparência e a atuação das Controladorias, mais especificamente no âmbito legislativo, pois apresenta a legislação e os referenciais teóricos do tema, além das de categorias importantes, voltadas ao controle social.

Do ponto de vista prático, este trabalho poderá contribuir com a melhoria dos canais de promoção da transparência da Assembleia Legislativa do Ceará, mais

especificamente do Portal da Transparência. Os resultados desta análise serão encaminhados para a Casa Legislativa, visando oferecer a oportunidade de averiguação dos resultados e em caso de discordância, o esclarecimento, se conveniente. Em caso de devolutiva da avaliação por parte da Casa, esta pesquisadora poderá revisar, em estudo futuro, a consolidação dos resultados.

Como proposta para a eficácia da gestão transparente, no que se refere à atuação da Controladoria, sugere-se, também, que o órgão realize a aplicação da planilha por completo do índice de transparência - ITpL, quando decorrido o prazo de doze meses da implementação do Portal Reestruturado.

Por fim, aponta-se a necessidade de atualização do planejamento estratégico da Controladoria, para alinhar os objetivos e projetos voltados ao “parlamento aberto”, postos no ALECE 2030.

REFERÊNCIAS

ALMADA, M. P. **Participação política e transparência online**: um panorama sobre a democracia digital no Brasil a partir de iniciativas da sociedade civil. [S.l.]: Faculdade de Comunicação, 2013.

ALMADA, M.P. **Avaliação da e-transparência em Portais de Governos Nacionais: uma comparação entre Brasil, Estados Unidos e Reino Unido. 143f.** 2017. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

AMORIM, P. K. **Democracia e Internet**: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras. [S.l.] : Universidade Federal da Bahia, 2012.

AMORIM, P. K. **Democracia e Internet**: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras. [S.l.]:EdUFBA, 2012.

AMORIM, P. K.; ALMADA, M. P.; GOMES, W. **Novos desafios para a ideia de transparência pública.** [S.l.:s.n], 2018.

AMORIM, P. K.; GOMES, W. O estado da transparência digital das capitais brasileiras: um estudo sobre e-transparência fiscal. Anais do V Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política. **Anais...**Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2013.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia no Brasil.** 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BARBALHO, Alexandre; MOREIRA, Gabrielle. Os “Governos das Mudanças” e o Uso das Tecnologias de Informação e de Comunicação (Ceará, 1987-2006). **Ação Midiática**, Curitiba, n. 21, jan./jun. 2021. Disponível em: [Phttps://pdfs.semanticscholar.org/9da1/9d868b471f653b024314635b46ca6d0169b2.pdf?_ga=2.110634050.670497445.1644438039-874898070.1644438039](https://pdfs.semanticscholar.org/9da1/9d868b471f653b024314635b46ca6d0169b2.pdf?_ga=2.110634050.670497445.1644438039-874898070.1644438039). Acesso em: 20 jan.2022.

BEZERRA, Neira de Moraes. **Observatórios de políticas públicas**: um estudo sobre a mobilização de conhecimentos para a democratização da elaboração e controle das políticas. Tese (Doutorado em Democracia no Século XXI) - Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2018.

BEZERRA, Neira de Moraes; SILVA, Maria Andréa Luz da Silva; FROTA, Francisco Horácio Frota da Silva. A participação institucionalizada em tempos de recessão democrática Institutionalized participation in times of democratic recession. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 223-246, jan.-abr. 2021.

BEZERRA, Neira de Moraes; SILVA, Maria Andréa Luz da Silva; FROTA, Francisco Horácio Frota da Silva. A participação institucionalizada em tempos de recessão democrática. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 223-246, jan.-abr. 2021.

BRASIL Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU.**

Brasília: TCU, 2020. Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf. Acesso em: 22 dez. 2021.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.**

Brasília, 1967. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. [Constituição Federal (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Senado lança Índice de Transparência do Legislativo.** Brasília: CGU, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2015/senado-lanca-indice-de-transparencia-do-legislativo>.

Acesso em: 21 dez. 2021.

BRASIL. **Controle Interno:** estrutura integrada. Brasília, 2013. Disponível em:

http://escoladegoverno.ro.gov.br/wp-content/uploads/2019/11/COSO-I-ICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf. Acesso em: 03 abr. 2022.

BRASIL. Decreto 8.243 de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 maio 2014. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 11 fev. 2020.

BRASIL. Decreto 9.759 de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial [do] República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 abr. 2019.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial [do] República Federativa do Brasil**, Brasília, 16 maio 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 22 set. 2020.

BRASIL. Decreto nº 8.777 de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. **Diário Oficial [do] República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 maio 2016. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 11 ago. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 75, de 15 de outubro de 2013. Acrescenta a alínea e ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, instituindo imunidade tributária sobre os fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham. **Diário Oficial [do] República Federativa do Brasil**, Brasília, 15 out. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc75.htm. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*, volume 1. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 19 fev. 2022.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 01/2017**. Dispõe sobre a criação, implantação, manutenção e a coordenação do Sistema de Controle Interno nos Poderes Executivo e Legislativo Municipais. Brasília, 2017. Disponível em: <https://municipios.tce.ce.gov.br/wpcontent/uploads/2017/05/Instru%C3%A7%C3%A3o-Normativa-2017-01-vers%C3%A3o-abril-de-2017.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 05 maio 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 28 maio 2009.

BRASIL. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 nov. 2011.

BRASIL. Ministério da Economia. **Modelo de Acessibilidade**: eMAG, Acessibilidade Digital, Inclusão Digital. Brasília, 2019.

BRASIL. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. Brasília, 20---. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2022.

BRASIL. Secretaria de Transparência. Coordenação de Controle Social. Serviço de Pesquisa Datasenado. **Índice de Transparência do Poder Legislativo**. Brasília: Senado Federal, 2015.

BRASIL. Secretaria de Transparência. Coordenação de Controle Social. Serviço de Pesquisa Datasenado. **Índice de Transparência do Poder Legislativo**. Brasília: Senado Federal, 2015.

BRASIL. Senado Federal. **Índice de Transparência dos Portais Legislativos**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/pdf/2020-11-30-08-13-51-NIT-20201127.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, 2020 Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf. Acesso em: 03 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm> . Acesso em: 03 abr. 2022.

CAMPOS, Rosana; PAIVA, Denise; GOMES, Suely. Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás. **Sociedade e Estado**, v. 28, n. 2, p. 421-446, 11 nov. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922013000200012>. Acesso em: 01 nov. 2021.

CASTELLES, Manuel. **Redes de Indignação e Esperança, Movimentos Sociais na era da internet**. [S.l:s.n], 2013.

CEARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Ato deliberativo nº 820/2018**. Fortaleza: ALECE, 2018. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/institucional/controladoria>. Acesso em: 10 set. 2019.

CEARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Planejamento Estratégico da Controladoria 2018-2020**. Fortaleza: ALECE, 2018. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/institucional/controladoria>. Acesso em: 20 jun.2020.

CEARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Ato Deliberativo nº 561/2003**. Fortaleza: ALECE, 2003. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/institucional/controladoria>. Acesso em: 11 set. 2019.

CEARÁ. Ato Deliberativo nº 820/2018. Atualiza as atribuições da Controladoria da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 15 mar. 2018b. Disponível em:

file:///C:/Users/ruth_/Downloads/Ato%20Deliberativo%20820-2018.pdf. Acesso em: 20 jan. 2022.

CEARÁ. Ato Normativo nº 285/2018. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito da Assembleia Legislativa do estado do Ceará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 15 mar. 2018a.

CEARÁ. **Constituição Política do Estado do Ceará**. Fortaleza, CE, 1989.

CEARÁ. Lei n.º 15.175 de 28 de junho de 2012. Define regras específicas para a implementação do disposto na lei federal nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito da administração pública do Estado do Ceará, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 11 jul. 2012. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/1976-lei-n-15-175-de-28-06-12-d-o-11-07-12>. Acesso em: 10 abr.2019.

CEARÁ. Resolução Estadual n. 732, de 15 de dezembro de 2021. Disciplina o acesso à informação no âmbito do poder legislativo do estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 15 dez. 2021.

CEARÁ. Resolução nº 698 de 31 de outubro de 2019. Dispõe sobre a estrutura organizacional, cargos em comissão e funções de natureza comissionada da assembleia legislativa do estado do Ceará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 08 nov. 2019.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Gerenciamento de riscos corporativos: estrutura integrada**. [S.l]: COSO, 2007. Disponível em: <https://www.coso.org/documents/coso-erm-executive-summary-portuguese.pdf>. Acesso em:20 jun.2020.

CONHEÇA o Brasil. População. Pessoa com Deficiência. **IBGE Educa**, 2022. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/20551-pessoas-com-deficiencia.html>. Acesso em: 12 jun. 2022.

CORREIA, M. V. C. O Controle Social na Política de Saúde Brasileira Frente às Orientações dos Organismos Financeiros Internacionais. **Sociedade em Debate**, v. 13, n. 2, p. 121-136, 2012.

CUCCINIELLO, M.; PORUMBESCU, G.; GRIMMELIKHUIJSEN, S. “25 years of transparency research: evidence and future directions”. **Public Administration Review**, v. 77, n.44, p. 32-44, 2016.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo. **O que sabemos sobre transparência pública?** uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. Brasília: [s.n], 2018.

DECLARAÇÃO DE DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO (1789). Universidade de São Paulo Biblioteca Virtual de Direitos Humanos (1978). Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0->

cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html. Acesso em: 20 nov. 2021.

DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS SOBRE A LIBERDADE DE EXPRESSÃO.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. São Paulo, 2000.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Unicef Brasil. Brasília, 1948.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 23. ed. São Paulo. Atlas, 2010.

FERNANDES. **Sistema de controle interno.** [S.l:s.n], 2001. Disponível em: <http://cidadini.com.br/atuacao/2001/tcepe0011.htm>. Acesso em: 21 maio 2011.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA – UNICEF. **Declaração Universal Dos Direitos Humanos.** Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948 [S.I]: UNICEF, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em:20 jun.2020.

FUNG, A. Infotopia: Unleashing the Democratic Power of Transparency. **Politics & Society**, v. 41, n. 2, p. 183–212, 6 maio 2013.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras**, v. 7, n. 3, p. 214–222, 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Avaliação de políticas públicas:** guia prático de análise. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285>. Acesso em:20 jun.2020.

KNISS, Andressa Butture; MARQUES, Francisco Paulo Jamil. Como o agente fiscalizador utiliza a comunicação online ? A ideia de transparência pública nas redes sociais da Controladoria-Geral da União. **Opinião Pública**, v. 27, n. 1, p. 90-126, nov. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-0191202127190>. Acesso em: 20 jan. 2022.

MARCONDES, Nilsen Aparecida Vieira; BRISOLA, Elisa Maria Andrade. **Análise por triangulação de métodos:** um referencial para pesquisas qualitativas. [S.l:s.n], 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 36. ed. São Paulo: Malheiros. 2010.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo.** 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDONÇA, R. F. Dimensões democráticas nas Jornadas de Junho: Reflexões sobre a compreensão de democracia entre manifestantes de 2013. III Seminário de

Pesquisadores do CEADD. **Anais...** Salvador: Anais do Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital e Governo Eletrônico, 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Sousa. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 21.ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2002.

MORAIS, Neira Bezerra. **Observatórios de Políticas Públicas: um estudo sobre a mobilização de conhecimentos para a democratização da elaboração e controle das políticas**. 2018. 231f. Tese (Doutorado em Democracia no Século XXI) - Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2018.

MOREIRA, Gabrielle D'Annunzio Cavalcanti; BARBALHO, Alexandre. As TICs e a participação social: uma análise dos governos FHC, Lula e Dilma. **Comunicologia**, v. 13, n.1, jan.-jun. 2020. Disponível em: <https://1library.org/document/ye93w24q-tics-participacao-social-uma-analise-governos-lula-dilma.html>. Acesso em: 20 jan. 2022.

MOREIRA, Gabrielle; BARBALHO, Alexandre. Os “Governos das Mudanças” e o uso das tecnologias de informação e de comunicação (Ceará, 1987-2006). **Ação Midiática**, n. 21, jan./jun. 2020. Disponível em: https://pdfs.semanticscholar.org/9da1/9d868b471f653b024314635b46ca6d0169b2.pdf?_ga=2.5813683.1615041818.1674225851-874898070.1644438039. Acesso em: 20 jun. 2020.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NEVES, O. M. DE C. Evolução das políticas de Governo aberto no Brasil. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. **Anais...**2013.

PERUZZOTTI, E. **A política de accountability social na América Latina**. [S.l:s,n], 2015. Disponível em: <https://cidadhania.files.wordpress.com/2013/06/a-polc3adtica-de-accountabilitysocial-na-america-latina.pdf>. Acesso em: 20 jun.2020.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Manual de Auditoria Governamental**. São Paulo: Atlas, 2003.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3. ed. Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1254/1/cppv1_0101_saravia.pdf. Acesso em: 20 jun.2020.

SCHWARCZ, L. M. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. [S.l]: Companhia das Letras, 2019.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o Autoritarismo Brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SILVA, Carlos Rubens Moreira; GOUVEIA, Luis Borges. O papel das controladorias na transparência das informações: seu contexto e atuação dentro do poder público. **Rev. Controle**, Fortaleza, v. 18, n.1, p. 170-195, jan./jun. 2020. Disponível em: [dahttps://www.researchgate.net/publication/341378331_O_papel_das_controladorias_na_transparencia_das_informacoes_seu_contexto_e_atuacao_dentro_do_poder_publico](https://www.researchgate.net/publication/341378331_O_papel_das_controladorias_na_transparencia_das_informacoes_seu_contexto_e_atuacao_dentro_do_poder_publico). Acesso em: 10 jan. 2022.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 33.ed. [S.l]: Malheiros, 2011.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Rogério Luiz Nery da. **Políticas Públicas e Administração Democrática**. [S.l:s.n], 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/21777055.2012v33n64p57/22465>. Acesso em: 21 dez. 2021.

SOUZA, Carlos Alexandre de; ARRAES, Jeremias Pereira da Silva. Controle externo dos gastos públicos: uma análise do gasto com pessoal do Distrito Federal após a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Rev. Controle**, Fortaleza, v. 18, n.1, p. 251-273, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/577>. Acesso em: 19 dez. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **A Revolução Francesa de 1789 e seus efeitos no Brasil**. Brasília: STF, 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=110843>. Acesso em: 20 set. 2020.

APÊNDICE A - ROTEIRO PARA APLICAÇÃO DO EXPERIMENTO

ROTEIRO PARA APLICAÇÃO DO EXPERIMENTO

Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar a atuação da Controladoria da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará na promoção da transparência pública. Uma coisa muito importante para a pesquisa é entender se os cidadãos conseguem encontrar as informações sobre a Assembleia quando entram no seu site. Assim, o que faremos aqui hoje é apenas um exercício, um teste que ajude a perceber o grau de dificuldade que as pessoas enfrentam para localizar informações relevantes. Não estamos testando sua habilidade, não há certo ou errado neste exercício, o que será observado é a organização e apresentação das informações no site.

Na pesquisa, seu nome não será divulgado, apenas constarão informações de perfil como idade, ocupação etc, que levantarei a seguir. Muito obrigada por aceitar participar voluntariamente deste exercício.

PARTE I – Perfil	
Idade:	Sexo:
Grau de escolaridade:	Formação:
Ocupação:	
Tem relação com a Assembleia:	Qual:
Observações importantes:	

PARTE II – Atividade legislativa

1. Você tem curiosidade ou gostaria de ter alguma informação sobre a

Encontrou a resposta: () Sim () Não () Desistiu
Onde localizou: () Portal () Site da AL
Quanto tempo utilizou na busca:
Como iniciou a busca:

2. Você consegue visualizar quais os deputados compõem a assembleia atualmente? Sua biografia e partido.

Encontrou a resposta: () Sim () Não () Desistiu
Onde localizou: () Portal () Site da AL
Quanto tempo utilizou na busca:
Como iniciou a busca: () Portal () Site da AL () menu pesquisar

3. Você consegue visualizar quais os projetos de lei ou de indicação que estão em discussão atualmente? O que eles propõem? Quem é o autor? Em qual fase está?

Encontrou a resposta:	Sim	Não	Desistiu
Quanto tempo utilizou na busca			
OBS:			

4. Você consegue identificar quais as comissões por tema, como educação, saúde e outras – existem na Assembleia? Que deputados as presidem e como entrar em contato?

Encontrou a resposta:	Sim	Não	Desistiu
Quanto tempo utilizou na busca			
OBS:			

PARTE III - Atividade administrativa

1. Você consegue localizar a divulgação do salário dos deputados?

Encontrou a resposta:	Sim	Não	Desistiu
-----------------------	-----	-----	----------

Quanto tempo utilizou na busca
OBS:

2. Você tem acesso à divulgação dos gastos de cada deputado com a verba de desempenho parlamentar?

Encontrou a resposta:	Sim	Não	Desistiu
Quanto tempo utilizou na busca			
OBS:			

3. Você consegue localizar os salários dos servidores?

Encontrou a resposta:	Sim	Não	Desistiu
Quanto tempo utilizou na busca			
OBS:			

4. Você consegue localizar a prestação de contas por órgãos da assembleia (por exemplo, Controladoria, Ouvidoria, Unipace)?

Encontrou a resposta:	Sim	Não	Desistiu
Quanto tempo utilizou na busca			
OBS:			

PARTE IV – Atendimento ao cidadão

1. Suponha que você quer apresentar uma denúncia ou reclamação. Como fazer?

Encontrou a resposta:	Sim	Não	Desistiu
Quanto tempo utilizou na busca			
OBS:			

2. Você precisa solicitar uma informação da Assembleia. Como fazer?

Encontrou a resposta:	Sim	Não	Desistiu
Quanto tempo utilizou na busca			
OBS:			

PARTE V – Usabilidade

1. Você acha que a organização do site considerando o menu, os termos, botões e links estão apresentados de uma forma clara que facilita a navegação no site?

Sim

Não

Comente a experiência que acabou de ter na busca informações no site? Quais as maiores dificuldades? Demorou a encontrar as respostas? As respostas estavam claras?

APÊNDICE B - ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS

Perguntas para o Orientador de Célula da Transparência

Pergunta 1: Em relação à atribuição de coordenar as ações de transparência e ouvidoria, como se dá esta coordenação? Existe algum procedimento padrão?

Pergunta 2: Esta coordenação abrange quais meios? Ouvidoria? Portal da Transparência? Comunicação TV e Rádio? Fale Conosco? Consultas e Audiências Públicas? Site? APP?

Pergunta 3: A Controladoria exerce algum tipo de controle, coordenação em relação à estes meios de comunicação e divulgação?

Pergunta 4: De que forma a Controladoria promove a gestão transparente da informação, para além do Portal da Transparência, quais os meios de divulgação?

Pergunta 5: Quais os canais de disponibilização ao cidadão de transparência passiva?

Pergunta 6: Como se dá a articulação das ações de Ouvidoria?

Pergunta 7: Como se dá a verificação em relação à atualização do Portal da Transparência? Em que periodicidade?

Pergunta 8: Em relação à primariedade, integridade e autenticidade das informações disponíveis no Portal da Transparência, existe um padrão de verificação adotado pela Controladoria?

Perguntar 9: Como ocorre a identificação das solicitações de informação apresentadas por meio do Portal da Transparência (Fale Conosco)?

Pergunta 10: Em relação às solicitações de informação apresentadas no Portal da Transparência, como são registrados (sistema, e-mail, comunicação interna) os encaminhamentos dessas solicitações aos órgãos do Poder Legislativo para fornecer as respostas ao cidadão?

Pergunta 11: Como se dá o monitoramento das respostas dos órgãos do Poder Legislativo, observando os prazos da legislação vigente e a qualidade da resposta apresentada?

Pergunta 12: Existe aplicação de pesquisa de satisfação do cidadão em relação ao Portal da Transparência?

Perguntas para Controladora

Pergunta 1: A Controladoria deve exercer papel importante para o fortalecimento da confiança entre representantes e representados. Quais melhorias a senhora considera fundamentais para o desempenho desta missão?

Pergunta 2: A senhora considera que a legislação vigente contempla as necessidades para a eficiência na promoção da transparência?

Pergunta 3: Que meios de divulgação das informações relativas à organização da AL tem maior alcance para o efetivo controle do Estado pela sociedade?

Pergunta 4: Para a adequada tomada de decisão das partes interessas na gestão das atividades, quais as principais formas de controle preventivo utilizadas pela Controladoria?

Pergunta 5: De que forma a Controladoria exerce suas atividades relacionadas aos controles internos de gestão? Elabora regras e procedimentos?

Pergunta 6: De que forma a Controladoria exerce a coordenação do Sistema de Controle interno, nas funções de ouvidoria, controladoria, auditoria e correição?

Pergunta 7: Verificou-se que a promoção da gestão transparente ocorre por meio do Portal da Transparência, onde são disponibilizados dados e informações. Em relação aos canais de divulgação, observou-se que existem a TV Assembleia, a Rádio Assembleia, o site institucional, o APP da Assembleia, subordinados à Coordenadoria de Comunicação Social que é um órgão de assessoramento vinculado à Presidência da Casa Legislativa. Este arranjo institucional da AL favorece a coordenação das ações de promoção da transparência?

Pergunta 8: Existe articulação entre estes instrumentos de divulgação e a Controladoria?