

**Barreiras à transparência em tribunais de contas brasileiros: a métrica de conformidade da ATRICON.**

**GUSTAVO MIRANDA DE FREITAS**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)

**MARIE ANNE MACADAR**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)

# BARREIRAS À TRANSPARÊNCIA EM TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS: A MÉTRICA DE CONFORMIDADE DA ATRICON

## 1 INTRODUÇÃO

A transparência das informações públicas é um elemento fundamental para o desenvolvimento democrático do Brasil. A existência de uma cultura de transparência é essencial para que a população fiscalize e monitore as ações de governo e, assim, previna-se a corrupção e o mau uso dos recursos públicos. Nesse sentido, transparência também é um importante instrumento para a promoção da participação cidadã na gestão pública.

Há algum tempo os paradigmas da Transparência e dos Dados Abertos Governamentais (DAG) ganham cada vez mais espaço na gestão pública. Sua incorporação ao direito de acesso à informação e sua exigência legal, trazidos pela Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527, BRASIL, 2011 - LAI), foi fundamental para o aumento do nível de efetividade da transparência. A LAI é parte do conjunto de leis conhecidas como "*Freedom of Information (FOI) laws*", leis que têm como objetivo promover a transparência governamental e permitir que os cidadãos possam ter acesso a informações de interesse público; são chamadas de forma diferente em outros países, como "*Right to Information*" ou "*Access to Information*", todas compartilhando o mesmo princípio básico: promover a transparência e o acesso à informação governamental.

Mas até que ponto governos cumprem seus próprios marcos legais de transparência? O tema já foi alvo de verificação dentro das estruturas do poder judiciário e legislativo brasileiros (Michener, Moncau & Velasco, 2016). Os autores destacam que “os resultados da avaliação geral indicam baixo grau de observância à LAI, apesar de os resultados variarem consideravelmente entre as diferentes unidades federativas”. No contexto do Estado e dos órgãos públicos brasileiros, destacam-se os Tribunais de Contas (TCs), que têm a responsabilidade da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade (CF/88, Art. 70 e 71); sendo natural esperar-se que se apresentem como exemplos de boas práticas na execução fontes de orientação a seus jurisdicionados e demais órgãos da administração pública (ADM) no tocante aos fundamentos e obrigações legais; e, dentre eles, os da Transparência das informações públicas. A literatura, no entanto, possui estudos que apontam em sentido diverso. Da Silva et al (2016), em estudo com foco em TCs, destacaram que “ainda há muito o que avançar para atingir um grau de qualidade das informações públicas de acordo com os dispositivos conceituais e legais a que os Tribunais de Contas estão sujeitos”. Outro estudo classificou os TCs brasileiros como “insulados e não democráticos”, sugerindo que não são transparentes, sendo resistentes à participação social, limitando-se a disponibilizar mecanismos de ouvidoria, portal da transparência e serviço de atendimento ao cidadão (Rocha; Zuccolotto; Teixeira, 2020).

A transparência ativa é elemento fundamental para a garantia da democracia e para o controle social do uso dos recursos públicos. No contexto dos TCs brasileiros, a transparência ativa é ainda mais importante, já que essas instituições têm como função fiscalizar o uso dos recursos públicos pelos órgãos governamentais. No entanto, há diversas barreiras que impedem a dificultam TCs brasileiros, o que pode comprometer a sua efetividade e a confiança da população. Esse artigo descreve as contribuições para a literatura de estudo realizado sobre transparência pública em TCs, que abordou:

- análise de percepção da efetividade das ferramentas e métricas utilizadas na aferição da transparência nos TCs brasileiros, considerando a perspectiva dos servidores responsáveis pela auditoria da transparência nesses órgãos.
- entendimento e identificação das barreiras à transparência hoje enfrentadas nesses órgãos.
- avaliação da percepção relativa à importância da transparência nos TCs e à participação da sociedade no controle e fiscalização desses órgãos.

- Em termos teóricos, contribuir para o desenvolvimento de novas teorias e conceitos acerca da transparência pública em TCs, bem como fornecer sugestões para aprimoramento de políticas públicas e práticas de gestão.

Foi verificado quais são os obstáculos enfrentados nesses órgãos para o cumprimento das diretrizes de uma transparência pública efetiva, como prescreve a LAI, pela ótica dos operadores da transparência interna dos TCs. O estudo observou o processo de levantamento nacional de transparência pública conduzido pela Associação dos Membros dos TCs do Brasil (Atricon). A Atricon é uma entidade representativa que tem dentre seus objetivos fortalecer o sistema de controle externo e promover a transparência e a responsabilidade fiscal no país. Nesse sentido, criou o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) (<https://Atricon.org.br/pntp/>), com o propósito de avaliar o grau de transparência ativa dos órgãos públicos brasileiros e contribuir para a melhoria da gestão pública e do controle social. Em 2022 examinou o nível de transparência ativa nos sites institucionais do Poder Público, nas três esferas de governo (União, Estados e Municípios).

Considerando-se este cenário, decorridos 10 anos de edição da LAI no Brasil, e procurando compreender quais características dos TCs podem ser melhoradas para uma maior efetividade de sua política de transparência, estabeleceu-se a seguinte pergunta: **Quais são as barreiras enfrentadas pelos Tribunais de Contas brasileiros para atendimento das diretrizes de transparência da LAI?** O objetivo deste estudo foi contribuir para o entendimento da situação em que as cortes de contas nacionais estão no atendimento da LAI, ao tratamento de seus dados públicos sob os conceitos e princípios de Dados Abertos Governamentais, bem como lançar luz sobre quais desafios atualmente precisam ser enfrentados.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 Lei de Acesso à Informação (LAI)

Alinhada com os preceitos fundamentais da CF/88, a LAI é uma política pública adotada pelo Estado brasileiro, que estabeleceu um marco regulatório que impulse as instituições públicas no sentido da transparência da informação pública. Para melhor entendimento do verificado nesse estudo, faz-se necessário ressaltar alguns artigos da Lei 12.527 de 2011. Seu artigo 3º explicita que a regra é o acesso. Em consonância com a jurisprudência internacional, a LAI adota os princípios da divulgação máxima e da limitação das exceções. O artigo 8º define que é obrigação do Estado em promover a transparência ativa. Analisando os artigos 8.º e 10.º, conclui-se que existem dois tipos de transparência: a ativa, que se refere ao dever da Administração Pública, independente de solicitação, de fornecer alguns dados; e a passiva, que determina que a Administração Pública forneça os dados e as informações que o cidadão solicite. O artigo 9º cria o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). O artigo 10º afirma ser lícito a qualquer pessoa o ato de solicitar informação sem a necessidade de justificativa. Por último o artigo 5º prevê que 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. Que nos remete a característica fundamental da qualidade para uma transparência efetiva.

### 2.2 Dados Abertos

O paradigma dos dados abertos governamentais (DAG) vem ganhando espaço na agenda da gestão pública brasileira, em especial desde o destaque desempenhado pelo Brasil na *Open Government Partnership*, em 2011. Na ocasião, ao lado de outros sete países, o Brasil assumiu compromissos nos campos da participação, da colaboração, do combate à corrupção e da transparência, contando para tanto com o suporte das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). O resultado imediato dessa participação foi aprovação da LAI, que

regulou o direito de acesso à informação previsto na CF/88. Segundo Acar et al (2009), o conceito de DAG compreende o conjunto de informações que são produzidas, arquivadas e distribuídas por organizações governamentais, publicadas na Internet em formatos abertos e primários, de modo não proprietário, completo, não discriminatório, e que seja livre de licenças e de modo acessível tanto para cidadãos, como para computadores (processáveis por máquina). Os DAGs devem atender a três leis básicas, propostas por David Eaves, em 2009: (1) se o dado não pode ser encontrado e indexado na Internet, ele não existe; (2) se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado; e (3) se algum regulamento legal não permitir sua reaplicação, ele não é útil. A publicação, acesso e reutilização de DAG relaciona-se diretamente com uma maior transparência, controle social, participação, gestão e colaboração governo-sociedade e auxilia o fortalecimento da democracia e da capacidade estatal.

### 2.3 Transparência

Antes de uma identificação e contextualização das barreiras à Transparência nos TCs, é relevante traçar-se a visão sobre esse termo e qual seu conceito e consideração nesse artigo. Conforme argumentaram Michener e Bersch (2013), *“A transparência é um conceito escorregadio, mas importante o suficiente para ser tratado com algum grau de precisão”*. De forma mais geral, conceitos podem ser vistos como recipientes de significado, que tem premissas teóricas e empíricas sobre o objeto muito além de uma avaliação semântica. *“Conceitos são teorias sobre ontologia: eles são teorias sobre os elementos constitutivos fundamentais de um fenômeno”* (Goertz, 2006 apud Rodrigues, 2020), significando que definem características centrais de um fenômeno e suas inter-relações. Conforme Rodrigues (2020), *“A visão ontológica dos conceitos faz a distinção entre sintomas e elementos constitutivos de um conceito. Um exemplo é o conceito de democracia: eleições livres não são um sintoma da democracia, mas sim o próprio processo que a define”*.

O que se entende por transparência e como pode ser percebida ou identificada? Michener e Bersch (2013) conceituam os elementos constitutivos fundamentais e conjuntamente suficientes da transparência: a visibilidade da informação e sua inferabilidade, característica que permite inferências ou conclusões verificáveis a partir dela; ou seja, capacidade de obterem-se conclusões precisas a partir da informação. Assim, os significados originais trazem duas dimensões de transparência: visibilidade e inferabilidade, que representam o grau em que a informação é visível (o quão completa e encontrável) e inferível (até que ponto pode ser usada para desenhar conclusões precisas). Ambas dependem de como a informação é mediada (Michener & Bersch, 2013). O elemento **visibilidade** incorpora duas características necessárias à informação: o quanto é completa e o quanto é encontrável, facilmente localizável. Para ter-se um alto grau de visibilidade, a informação precisa transmitir o quadro completo, não apenas parcialmente, assim como deve ser possível de ser localizada facilmente. Dados incompletos não criam o panorama total sobre um assunto. E a informação necessita ser relativamente fácil de ser encontrada; exemplificam os autores: *“...uma agulha saindo do lado de um palheiro pode ser visível, mas extremamente difícil de localizar”* (ibid)

O segundo elemento, **inferabilidade** (*inferability*), remete ao grau em que conseguem-se fazer inferências precisas - tanto sobre informações visíveis como informações desconhecidas; com dados imprecisos ou que dificultem o entendimento de informações subjacentes, pode-se questionar a capacidade de essa informação conduzir a inferências verificáveis e, portanto, a credibilidade do que foi tornado visível. Assim, observamos que qualidade dos elementos constitutivos da transparência (visibilidade e inferabilidade das informações) são conceitos subjacentes da LAI e condições para uma transparência efetiva. Acerca da facilidade de acesso a informações em portais de transparência, Antonello et al (2016), destacam que, embora dados estejam disponíveis conforme exigências da Lei, as

informações não são de fácil acesso e localização. Sugerindo que alguns entes mantêm Portal de Transparência apenas para cumprir protocolo da Lei e não para realmente informar e prestar contas aos cidadãos.

Ao tratar a transparência do poder executivo nos Estados e grandes municípios brasileiros, Coelho et al (2018) afirmam ser incompleta e focado no atendimento das exigências legais, tanto na esfera municipal quanto na estadual. Por seu lado, Leitão da Cruz e Zuccolotto (2020) argumentam que a transparência das ações governamentais é fundamental para o fortalecimento da conexão entre Estado e sociedade. Contudo, estudos realizados nos poderes das três esferas de governo da federação brasileira revelaram práticas formalísticas de transparência que, por vezes, afrontam a ampla divulgação de informações. Estudo recente de Pinheiro dos Santos (2022) indicou restrições de transparência em TCs brasileiros. O autor aponta que, na transparência ativa, destacam-se como obstáculos a utilização de linguagem técnica e jurídica, complexidade para se encontrar relatórios e documentos voltados ao tema e rara disponibilização de relatórios populares, sumários executivos e a utilização de recursos gráficos nos relatórios disponibilizados.

## 2.4 Accountability

O dever de transparência se relaciona à ideia de *accountability*, palavra de origem inglesa e sem tradução trivial para o português, mas em geral associada à obrigação dos governantes em prestar contas de seus atos e por eles se responsabilizarem frente à sociedade. De acordo com Campos (1990), *accountability* é procedimento utilizado, especialmente nos países anglo-saxônicos que, numa tradução genérica, pode ser entendida como responsabilidade no trato dos bens e dinheiros públicos, transparência e prestação de contas. Nessa linha, Nóbrega (2002) ensina o que os aspectos que levam à *accountability* traduzem uma visão moderna de serviço público, baseada no resgate da cidadania e potencializando o combate à corrupção e o fortalecimento dos instrumentos de controle do cidadão sobre o Estado.

## 2.5 Barreiras à transparência na literatura

Meijer (2015) define como barreiras à inovação da governança digital características (percebidas ou reais) em contextos sociais, legais, institucionais ou tecnológicos, que funcionam contra o desenvolvimento da governança. Em relação às barreiras da governança digital, o autor sugere a seguinte categorização:

Quadro 1 - Barreiras à Inovação em Governança Digital

Barreiras	Governo	Cidadão
Estruturais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Restrições legais,</li> <li>- falta de financiamento,</li> <li>- falta de pessoal e competências técnicas,</li> <li>- falta de apoio dos gestores,</li> <li>- falta de apoio da alta direção e</li> <li>- restrições tecnológicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de instalações tecnológicas, conhecimento e competências limitados,</li> <li>- Falta de tempo e</li> <li>- Falta de integração com a inovação nas rotinas diárias.</li> </ul>
Culturais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resistências às mudanças;</li> <li>- medo que a inovação enfraqueça a robustez do governo;</li> <li>- apego à burocracia;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de interesse,</li> <li>- pouca confiança e imagem negativa do governo,</li> <li>- sem utilidade percebida e</li> <li>- resistência às tecnologias.</li> </ul>

Fonte: Meijer (2015)

O autor ainda menciona que a percepção dos cidadãos acerca do governo pode tornar-se barreira relevante, especialmente se não houver confiança no governo, também destacando como principais barreiras culturais do cidadão a falta de interesse e a inexistência de percepção de utilidade. Na análise de barreiras individuais, organizacionais e estratégicas, Melitski et al (2011) identificaram que: a) as barreiras individuais incluem questões de pessoal como falta de treinamento, educação ou motivação; b) as barreiras organizacionais ocorrem quando faltam

recursos, restrições de coordenação, falta de comunicação e quando a cultura coletiva não é levada em consideração; e c) as barreiras estratégicas envolvem políticas e outras restrições externas que podem inibir o sucesso.

Quadro 2 - Barreiras à Governança Digital

Individual	Organizacional	Estratégica
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de treinamento e educação;</li> <li>- Pessoal não qualificado ou inapropriado;</li> <li>- Falta de pessoal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de apoio dos gestores;</li> <li>- Falta de planejamento;</li> <li>- Falta de plano de comunicação interno;</li> <li>- Alta complexidade dos projetos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de apoio dos eleitos políticos;</li> <li>- Submissão exagerada aos objetivos definidos;</li> <li>- Falta de infraestrutura necessária.</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Melitsky et al. (2011)

Conforme Janssen, Charalabidis e Zuiderwijk (2012), embora dados abertos e transparência possam potencialmente fornecer inúmeros benefícios, sua adoção também envolve uma série de obstáculos. Seu estudo mostrou que esses relacionam-se tanto a provedores de dados (resultando em não querer divulgar dados) como usuários de dados (resultando na incapacidade de usar os dados de forma fácil). O nível institucional refere-se a barreiras do ponto de vista de provedores de dados, enquanto a complexidade da tarefa e o uso e a participação são da perspectiva do usuário. As demais categorias identificadas (legislação, qualidade da informação e tecnologia) podem ser relevantes para ambas as dimensões (Janssen, Charalabidis & Zuiderwijk, 2012). A proposta de barreiras identificadas e suas categorias feita pelos autores é indicada no Quadro 3.

Quadro 3 - Barreiras de Adoção de dados abertos

Categorias	Exemplos de Barreiras
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ênfase nas barreiras e negligência das oportunidades</li> <li>- Compensação pouco clara entre valores públicos (transparência versus valores de privacidade)</li> <li>- Cultura avessa ao risco (sem empreendedorismo)</li> <li>- <b>Nenhuma política uniforme de divulgação de dados</b></li> <li>- Tornar públicos apenas dados que não agregam valor</li> <li>- Sem recursos para divulgar dados (especialmente instituições pequenas)</li> </ul>
Complexidade da Tarefa com Dados Abertos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de capacidade de descobrir os dados apropriados</li> <li>- Sem acesso aos dados originais (apenas dados processados)</li> <li>- Nenhuma explicação sobre o significado dos dados</li> <li>- Nenhuma informação sobre a qualidade dos dados abertos (ver categoria "Informações Qualidade")</li> <li>- Aplicativos que escondem a complexidade, mas também outros usos potenciais de dados abertos</li> </ul>
Uso dos DAG e Participação no processo de DAG	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sem incentivos para os usuários</li> <li>- As organizações públicas não reagem à entrada do usuário</li> <li>- Frustração por haver muitas iniciativas de dados</li> <li>- Sem tempo para se aprofundar nos detalhes ou sem tempo algum</li> <li>- Ter que pagar uma taxa pelos dados</li> <li>- Registro necessário antes de poder baixar os dados</li> </ul>
Legislação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Violação de privacidade</li> <li>- Segurança</li> <li>- Sem licença para usar dados</li> <li>- Condições limitadas para usar dados</li> <li>- Disputas e litígios</li> <li>- Permissão prévia por escrito necessária para obter acesso e reproduzir dados</li> </ul>
Qualidade da Informação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de informação</li> <li>- Falta de precisão das informações</li> <li>- Informações incompletas, apenas parte da imagem total mostrada ou apenas uma certa variável</li> <li>- Dados obsoletos e inválidos</li> <li>- Muita informação para processar e não sabe o que olhar</li> <li>- (Essencial) Faltam informações</li> </ul>
Técnico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os dados devem estar em um formato bem definido que seja facilmente acessível (estruturado): enquanto o formato de dados é arbitrário, o formato das definições de dados precisa ser rigorosamente definido</li> <li>- Ausência de padrões</li> <li>- Sem portal central ou arquitetura</li> <li>- Sem suporte para disponibilizar dados</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Janssen, Charalabidis e Zuiderwijk (2012)

### 3 METODOLOGIA

Este artigo utilizou uma abordagem de pesquisa exploratória qualitativa, onde o foco foi a interpretação de informações observadas e coletadas. Foi feito diagnóstico do ambiente dos TCs, onde levantaram-se evidências para responder à pergunta de pesquisa. Realizaram-se exames teóricos e de campo acerca da transparência de dados governamentais, com foco nos TCs brasileiros. Para a coleta de dados utilizou-se como ferramenta de apoio a métrica para aferição de conformidade da transparência desenvolvida pela Atricon e foi utilizada no levantamento nacional de transparência pública, realizado pela associação entre maio e novembro de 2022 em cerca de 8.000 portais públicos, incluindo os portais dos TCs. A Matriz de quesitos utilizada para aferição da transparência pode ser acessada na íntegra no sítio eletrônico do PNTP, da Atricon em: <https://atrimon.org.br/transparenciapublica/>

A pesquisa investigou a presença de barreiras a uma transparência efetiva segundo as diretrizes da LAI no ambiente interno dos TCs, conforme a percepção e evidências obtidas com operadores da transparência desses órgãos, coordenadores que foram durante o levantamento nacional da Atricon. Buscou-se entender as motivações dos obstáculos e identificar áreas temáticas de maior incidência dessas barreiras.

#### 3.1 Coleta de Dados

A coleta de dados foi feita por entrevistas com os servidores dos TCs responsáveis pelo levantamento das informações em seus órgãos. A partir dos relatos dos entrevistados, foram obtidas evidências de natureza similar, que caracterizavam desafios causadores das barreiras à transparência. Os entrevistados tiveram total liberdade para verbalizar suas percepções acerca de barreiras vivenciadas em seu TCs e descrever as situações concretas que as evidenciavam, tendo como guia os quesitos avaliados como “Não Atende” da Matriz de aferição da Atricon. As entrevistas foram realizadas por teleconferência e guiadas por um roteiro semiestruturado.

O atual Sistema Tribunais de Contas brasileiro contempla 33 TCs divididos em três níveis: União (TCU), Estados (nas 26 capitais e Distrito Federal), dos Municípios do Estado (Bahia, Goiás e Pará) e TCs do Município (São Paulo e Rio de Janeiro). Limitando-se pela factibilidade, e estudo garantiu a representatividade de cada uma das cinco regiões geográficas do país. A coleta de dados foi realizada em 11 TCs, entrevistando-se os coordenadores do levantamento nacional de transparência pública de cada um de 10 TCs e dois entrevistados em um dos TCs, num total de 12 entrevistas realizadas. Assim, esse artigo traz os resultados da pesquisa realizada em um terço (33%) da totalidade das cortes de contas brasileiras. O rol dos TCs pesquisados bem como a posição funcional dos entrevistados (citados como E1, E2...para anonimato), são descritos nos quadros a seguir.

Quadro 4 - Rol dos TCs entrevistados na coleta de dados

Região	TRIBUNAL DE CONTAS	Estado
BR	TCU	DISTRITO FEDERAL
NE	TCE PE	PERNAMBUCO
N	TCMs PA	PARÁ
N	TCE RO	RONDONIA
CO	TCE MT	MATO GROSSO
S	TCE RS	RIO GRANDE DO SUL
NE	TCE SE	SERGIPE
SE	TCE RJ	RIO DE JANEIRO
S	TCE PR	PARANA
SE	TCE ES	ESPIRITO SANTO
NE	TCE PB	PARAIBA

Fonte: Dados da pesquisa (2022)

Quadro 5 - Códigos de Entrevistados

Código do Entrevistado	Posição funcional e atribuições no processo de aferição da transparência
E1	Coordenador(a) do Controle Interno do órgão, Responsável pela verificação de transparência dos portais do TC e demais órgãos públicos
E2	Coordenador(a) responsável pela aferição da transparência naquele tribunal.
E3	Coordenador(a) do levantamento de quesitos de transparência da esfera municipal (jurisdicionados do TCE), Treinador da Divisão de Órgãos e Poderes - responsável pela aferição do TC e demais órgãos do poder executivo, TJ, MP e demais estaduais.
E4	Coordenador(a) da área responsável por esse levantamento no tribunal e em todos os órgãos municipais. Coordenou programas de aferição de desenvolvimento da transparência e de qualidade do tribunal desde 2015.
E5	Coordenador(a) da Comissão de Controle da Qualidade, responsável pelas aferições de transparência do TC e demais órgãos sob jurisdição daquele tribunal.
E6	Coordenador(a) do programa do índice de transparência do Setor Público dos municípios daquele estado, inclusive do próprio tribunal, desde 2018.
E7	Coordenador(a) responsável pela aferição da transparência naquele tribunal.
E8	Coordenador(a) responsável pela aferição da transparência naquele tribunal. Ex Secretário(a) de Controle Externo do tribunal, participante do grupo de trabalho nacional junto à Atricon para desenvolvimento do PNTP; desenvolveu e coordenou a aferição da transparência em seu estado e órgãos municipais
E9	Coordenador(a) da aferição da transparência do tribunal conforme a métrica da Atricon. Membro da Secretaria de Fiscalização de TI - Controle Interno do tribunal.
E10	Coordenador(a) Titular do Programa Nacional de Transparência Pública no tribunal
E11	Coordenador designado pela presidência para condução do engajamento e aferição da transparência do tribunal e demais órgão do estado.
E12	Coordenador(a) do Núcleo de Planejamento e Transparência

#### 4 ANÁLISE DO RESULTADOS

A análise de conteúdo do tipo categorial foi a principal técnica de análise de dados utilizada. Trechos das falas transcritas dos entrevistados foram selecionados por sua relevância em citar, explicar ou exemplificar obstáculos à transparência. A cada um desses trechos de falas dos entrevistados chamou-se de Evidência. Estas foram reagrupadas em categorias que se relacionam entre si, de forma a ressaltar os padrões de respostas, temas e conceitos que permitiram a identificação de barreiras. Feita a compilação das evidências registradas, buscou-se para cada uma delas a principal característica (ou natureza) de obstáculo que representava; que de alguma forma contribuíam para a avaliação de “Não Atende” dos quesitos da métrica assim avaliados. É relevante registrar que uma evidência pode indicar a presença de mais de uma natureza de obstáculo existente.

Foram registradas 79 evidências após as 12 entrevistas realizadas. Cada uma identifica, reforça ou exemplifica a presença de uma ou mais barreiras à transparência levantadas durante o estudo. Em seguida, realizou-se a agregação de evidências com naturezas comuns, dando-se a cada uma nomeação que expressasse tal característica. Foram identificadas e denominadas 7 principais barreiras à uma transparência efetiva, específicas do ambiente pesquisado dos TCs: (1) Ausência de área centralizadora de transparência; (2) Dificuldades com a métrica de aferição da conformidade, (3) Opacidade prudencial, (4) Conhecimento para usar ou dar sentido aos dados, (5) Medição da inferabilidade das informações, (6) Possível conflito entre transparência e outras legislações e (7) Limitações de recursos administrativos e de TIC. A barreira (4) emergiu a priori da literatura, da categoria de Uso e Participação, de Janssen, Charalabidis &



Zuiderwijk (2012), sendo confirmada como presente no estudo. As demais emergiram e tiveram denominação própria durante o estudo.

Quadro 6 - Principais barreiras identificadas

#	[# evidências] “Nominação da Barreira” [Entrevistados]	Barreiras propostas por Janssen, Charalabidis & Zuiderwijk (2012)	Elementos Constitutivos da Transparência impactados (Michener & Bersch, 2013)
1	[ 7 ] Ausência de área centralizadora de transparência [E1, E4, E6, E9, E12]	Institucional	Visibilidade e Inferabilidade
2	[ 14 ] Dificuldades com a métrica de aferição da conformidade [E2, E3, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E11]	Institucional	Visibilidade e Inferabilidade
3	[ 12 ] Opacidade prudencial [E2, E4, E5, E6, E7, E8, E11, E12]	Institucional	Visibilidade e Inferabilidade
4	[ 8 ] Conhecimento para usar ou dar sentido aos dados [E1, E2, E4, E9, E10, E11, E12]	Uso e Participação	Inferabilidade
5	[ 7 ] Medição da inferabilidade das informações [E1, E7, E8, E9, E11, E12]	Uso e Participação	Inferabilidade
6	[ 4 ] Possível conflito entre transparência e outras legislações [E1, E9, E12]	Legislação	Visibilidade
7	[ 27 ] Limitações de recursos administrativos e de TIC [E1, E2, E3, ..., E12]	Técnico e Institucional	Visibilidade e Inferabilidade

Fonte: dados da pesquisa

O Quadro 6 mostra a nominação das barreiras identificadas, com a quantidade de evidências e entrevistados que as originaram. E classifica as barreiras nomeadas conforme as categorias propostas por Janssen, Charalabidis & Zuiderwijk (2012), indicando também os elementos constitutivos da transparência impactados (conforme Michener & Bersch, 2013). O número total de evidências de cada barreira pode ser maior que o de entrevistados entre parênteses porque mais de uma evidência pode ser originada de cada entrevistado. A seguir são apresentadas as características de cada barreira identificada e um cotejamento com eventuais similitudes destas com outras já descritas na literatura observada (Janssen; Charalabidis; Zuiderwijk, 2012; Michener; Bersch, 2013; Melitsky et al., 2011; Meijer, 2015)

#### 4.1 Ausência de área centralizadora de transparência-768

O modelo de estrutura organizacional dos TCs, normalmente funcional tradicional, não facilita um tratamento sistematizado de temas transversais dentro da organização, como a Transparência. Evidenciou-se que os operadores da transparência interna a executam na maioria das vezes de forma não sistemática, com responsabilidades difusas na organização e sem garantia da qualidade de processo e de informações. Parte dessa problemática alinha-se com barreiras como “Nenhuma política uniforme de divulgação de dados”, citadas por Janssen, Charalabidis e Zuiderwijk (2012).

No ambiente dos TCs, a regra parece ser a não existência de uma normatização objetiva de atribuição de responsabilidades, prazos e tipificação para o levantamento e publicação do rol de informações definidas para o portal de transparência, sendo a coordenação distribuída de forma esparsa pela organização, conforme relato do **E4**: “*No Tribunal, a responsabilidade é compartilhada para controlar e divulgar as informações do portal da Transparência*”. Nessa mesma linha, encontramos a fala do **E6**:

*Cada área é responsável pelas suas informações do portal, mas não há uma que centralize ou coordene tudo...É a TI que acaba fazendo isso, como é a responsável pelo site do tribunal, incluindo o portal de transparência”.*

E continua, sobre a dificuldade com a ausência de uma coordenação central:

*Eu fiquei até surpreso positivamente quando fiz a análise, com os bons resultados do Tribunal pela métrica. Achava que, pela ausência de uma coordenação central, o resultado ia se pior.*

Por outro lado, o relato de **E9** exemplifica a importância de uma área específica para normatização e coordenação central da transparência, que ocorreu em seu tribunal:

*As informações são alimentadas no portal de forma segregada em diversas áreas, principalmente as administrativas: ouvidoria, área orçamentária, recursos humanos etc. Mas a qualidade de nosso portal e das informações é garantido por nossa unidade coordenadora da transparência.*

#### **4.2 Dificuldades com a métrica de aferição da conformidade**

A iniciativa da Atricon em apresentar uma métrica uniforme para avaliação da transparência dos órgãos públicos brasileiros suscitou a discussão sobre qual rol de quesitos são os mais adequados para essa aferição.

A qualidade de uma métrica para avaliação depende de sua regularidade e universalidade dentro do espectro que se propõe medir; ganha-se em comparabilidade e capacidade de análise da evolução temporal dos resultados. Não menos relevante é a definição do melhor rol de quesitos usados para medição de uma efetiva transparência. E este é um desafio a ser enfrentado. Verificou-se muitos TCs que não possuíam em suas métricas locais (existentes previamente à iniciativa da métrica uniforme da Atricon) alguns dos quesitos da Matriz nacional proposta. E, reciprocamente, havia quesitos em sua métrica local não presentes na métrica adotada pela Atricon. Nessa linha, o **E3** verbalizou:

*O processo da métrica da Atricon para o levantamento nacional foi meio atropelado, foi muito em cima, e mudando algo que já vínhamos fazendo há bastante tempo; houve necessidade de uma adaptação bem grande para a matriz da Atricon”. Essa realidade impacta diretamente nos resultados que advém da medição.*

Observou-se que os TCs e demais órgãos públicos mantêm seus portais o mais aproximado possível de critérios pré-definidos e já cobrados, definidos em regulamentações locais da LAI ou resoluções internas dos TCs. Nessa linha de raciocínio, **E9** comentou:

*Os órgãos acabam se modelando de acordo com os critérios que são exigidos. E esse foi um dos grandes motivos de não aderências em muitos quesitos dessa avaliação. Muitos desses quesitos da Matriz da Atricon nunca tinham sido cobrados antes. A exemplo da necessidade de em licitações e contratos, indicar se foi por inexigibilidade ou contratação direta. Outro exemplo de quesito novo foi a divulgação da lista nominal de fiscais de cada contrato administrativo.*

Apesar da dificuldade para o atingimento do “Atende” na aferição de alguns dos quesitos da matriz por conta dessa barreira, nota-se uma preocupação com melhoria contínua e evolução na dita efetividade e qualidade da transparência a ser entregue; Independente do resultado da avaliação, verificou-se rigor na atividade de validação dos quesitos da Matriz e uma tendência de se auto avaliarem de forma mais rígida do que a outros órgãos públicos, seus jurisdicionados.

#### **4.3 Opacidade prudencial-858**

Os TCs vivenciam situações onde a regra da publicização de processos e suas informações na íntegra sofre questionamentos, especialmente em situações de possível conflito com outras legislações. Houve unanimidade entre os entrevistados sobre a existência de conflito de entendimento em como e quando divulgar determinadas informações que, pelas diretrizes da LAI e da LRF, deveriam ser publicizadas em tempo real de sua produção. O relato de **E5** exemplifica:

*Não concordo que se deve publicar relatório preliminares do tribunal, antes de alegações de defesa ou de uma conclusão final do processo. Pois isso prejudica a própria imagem do jurisdicionado antes mesmo da conclusão...”.*

Vale destacar que a LAI estabelece o princípio da publicidade como regra geral, que se aplica a todas as informações produzidas ou custodiadas pelo Estado, salvo as exceções previstas na própria lei. Significa que, em tese, pareceres técnicos de processos de contas deveriam ser divulgados, a menos que haja alguma justificativa legal para sua não divulgação.

Geralmente o termo prudência refere-se à habilidade de tomar decisões cuidadosas, ponderadas e sensatas, levando em consideração as consequências de curto e longo prazo das ações. Envolve o uso de bom senso, moderação e cautela ao lidar com situações incertas ou complexas.

Embora a transparência seja importante para a confiança e a responsabilização, há casos em que a divulgação de informações pode trazer riscos ou consequências negativas. Por exemplo, a divulgação de informações sobre investigações em andamento ou processos de auditoria pode prejudicar a eficácia dessas ações ou mesmo expor informações confidenciais sobre indivíduos ou organizações. Além disso, divulgar informações sobre estratégias de fiscalização e controle pode permitir que partes interessadas ajam de forma inadequada para contornar esses mecanismos.

Nesse sentido, agir com opacidade prudencial demonstra uma busca para equilibrar a necessidade de transparência e responsabilidade com a proteção de informações sensíveis e a prevenção de riscos sistêmicos. A ideia é que, em certos casos, manter algumas informações em sigilo pode ser benéfico para a estabilidade geral do sistema e para o bem-estar público.

O estudo verificou que há divergência de entendimento em como tratar o tema de modo uniforme. Isso gera decisões diversas quanto ao tratamento da questão pelos gestores e operadores da transparência, sendo esse juízo de valor enfrentado caso a caso. As situações subjacentes mais comuns relatadas são (1) a publicação de relatórios e processos na íntegra, em fase preliminar, antes de recursos e conclusão com decisão final e (2) e publicação de montantes de despesas irregulares prevenidas ou despesas desnecessárias evitadas pelo processo de controle. O que se encontrou foi uma cultura onde evita-se a publicação de dados relativos às situações acima como forma de mitigar o risco de danos à imagem dos jurisdicionados dos TCs. Dessarte, a divulgação das informações tende a ser feita de forma parcial – a depender de avaliação do tamanho do risco existente. A visão do **E4** ilustra a situação:

*Há ainda informações da lista dos quesitos onde há divergência de entendimento. O exemplo é a divulgação do processo na íntegra, ainda em fase de um parecer preliminar. Tem que ainda esperar recurso, etc. É uma questão até de prudência, né? O cuidado do tribunal é quanto a uso errado da informação, dano à imagem do gestor...*

A situação é corroborada nas palavras do **E8**: *“As informações das multas aplicadas e despesas evitadas existem internamente; mas não está aberto no portal, de forma ativa; é possível para consulta, de forma passiva”.*

Nesse sentido, uma postura de opacidade prudencial pode ser entendida como a adoção de medidas para limitar o acesso a informações sensíveis, a fim de evitar a divulgação indevida ou o uso inadequado dessas informações. Em muitos casos, a relevância, credibilidade e eficácia da informação dependem do momento em que ela é divulgada. Uma divulgação prematura ou tardia de informações pode comprometer sua credibilidade e eficácia ou até mesmo causar danos irreparáveis. Por isso, é importante considerar cuidadosamente o momento e as circunstâncias em que uma informação será divulgada, levando em conta os objetivos, o público-alvo e as consequências potenciais da divulgação.

Cabe ressaltar que a opacidade prudencial não deve ser confundida com a ocultação por tempo indeterminado de informações que são de interesse público. Evidências do estudo

mostraram que a opacidade prudencial é adotada em situações específicas, onde sua divulgação poderia representar risco significativo para a segurança, privacidade ou imagem das pessoas envolvidas. O que em geral deve-se à questão da temporalidade (momento da divulgação) e integridade (inquestionabilidade de informação) e, com isso, evitar uso indevido ou de inferências errôneas por interpretações parciais de informações ainda incompletas. O que seria um desserviço à população, colocando em questionamento a qualidade da informação – em especial seu atributo de verificabilidade (da inferabilidade), conforme Michener e Bersch (2013).

#### 4.4 Conhecimento para usar ou dar sentido aos dados

Transparência passa necessariamente pela capacidade de o público alvo da informação ser capaz de compreender o que está publicado para que possa utilizá-la de forma eficaz aos propósitos que necessite. Entende-se que está essencialmente ligada às características das informações, aos meios de acesso e aos conhecimentos (formação) dos usuários interessados (Neto, Cruz & Vieira, 2004). Os entrevistados concordaram que, se os dados são divulgados, os cidadãos podem precisar de visualizações simplificadas para compreendê-los. Informações divulgadas por meio dos portais precisam ser inteligíveis para a transparência ser efetiva; necessita de receptores capazes de processar as informações divulgadas. Ou seja, é improvável que políticas de transparência sejam bem-sucedidas quando as informações divulgadas exigem um alto grau de conhecimento técnico do usuário.

A percepção de baixa efetividade da transparência, remetendo à incapacidade de seu destinatário compreender as informações, foi recorrente durante a pesquisa. Mencionaram-se experiências com a dificuldade de entendimento por parte do público em geral das informações publicadas, como característica dos portais e uma barreira relevante para a qualidade dos objetivos da LAI e da transparência;

O entendimento da existência de uma baixa inferabilidade das informações disponibilizadas teve grande incidência entre os entrevistados da pesquisa. O **E1** menciona:

*A gente tá atendendo a legislação, mas para a população, os portais ainda são difíceis...Receitas e Despesas públicas, conceitos do direito financeiro...É um negócio meio complicado para que não está acostumado a lidar com isso.*

As colocações realizadas pelo **E4**, remetem ao problema de diferentes usos da informação, que não seja controle social:

*O cidadão comum nem sabe o que é um portal de transparência. Sabe quem mais cobra da transparência? São os concorrentes de licitações, que buscam alguma brecha para desabilitar seus concorrentes.*

Outro viés dessa barreira identificada remete à falta de preocupação com que a informação venha em linguagem mais simples, inteligível para o cidadão. A ausência da incorporação de um conceito de qualidade ou efetividade da transparência no rol de quesitos da métrica de avaliação da Atricon emergiu como barreira de forma espontânea ou foi corroborado como relevante pela opinião dos demais, quando provocados. Sobre esse aspecto, sugere o **E12**:

*Eu percebo que falta um acompanhamento se as informações disponibilizados são consultados ou não, se o controle social está ocorrendo ou não... e a gente não tem uma métrica pra saber como que a população faz essa consulta, se entendeu ou não, se o satisfaz para um controle social.*

Em última análise, reconhecem ser fundamental para a qualidade da transparência que produzem realizar adequações de forma, agregação de dados e simplificação, tendo em mente as necessidades dos usuários, garantindo maior inferabilidade às informações disponibilizadas.

#### **4.5 Medição da inferabilidade das informações-372**

A inexistência de quesitos dentro do rol da Matriz de Fiscalização que busque medir a capacidade de uso da informação pelo usuário e a decorrente efetividade da transparência em seu elemento da inferabilidade é a situação subjacente dessa barreira identificada.

A disponibilidade de todos os tipos de capacidades e níveis de conhecimento dos usuários para o uso de dados complexos e mais sofisticados é tema que parece subestimado. Entretanto, encontra-se grande esforço em como usar facilmente dados incorporados em aplicativos de software, mas vincular e combinar dados por usuários requer conhecimento sofisticado (Janssen; Charalabidis; Zuiderwijk, 2012). Conforme o **E12**:

*Eu percebo que falta um acompanhamento se as informações e os dados do portal são consultados, se o controle social está ocorrendo ou não...A gente não tem uma métrica pra sabermos como que a população faz essa consulta, se entendeu ou não*

A pesquisa evidenciou uma preocupação e a necessidade de um eixo adicional na métrica de conformidade utilizada que enfoque a capacidade de distintos possíveis usuários da informação, em compreender, processar e utilizar os dados disponibilizados, como condição necessária para uma medição adequada da conformidade de uma transparência efetiva. O necessário elemento da inferabilidade no uso da informação por seus usuários é chave para uma efetiva transparência e precisa ser incorporada. Conjuntamente com o ‘Conhecimento para fazer uso ou dar sentido aos dados’, a ausência de uma avaliação da evolução desse elemento constitutivo cria barreira relevante para a implementação de uma transparência efetiva.

#### **4.6 Possível conflito entre transparência e outras legislações-267**

O estudo evidenciou situações vividas pelos operadores da transparência nos TCs onde as diretrizes da transparência, as métricas locais de verificação de conformidade e outras legislações pareciam conflitar entre si.

Essa barreira transita por duas situações: o (1) dissenso jurídico e procedimental entre membros e operadores da transparência dos TCs quanto ao tratamento de suposto conflito entre Transparência/LAI e a Lei Geral de Proteção aos Dados Pessoais (LGPD) e outras legislações; e as (2) dificuldades de arquitetura de sistemas de TIC e processuais para um tratamento sistemático no que tange à classificação dos dados como públicos, pessoais, entre outros que prescrevem a LGPD. No que se refere à primeira situação, o estudo evidenciou discrepâncias conforme a relatada por **E9**:

*Há uma barreira clara quando se fala ou prevê de publicar o inteiro teor dos processos. Agora com a LGPD, o órgão fica muitas vezes receoso que, dentro do processo, haja alguma peça com informações que não deveriam ser classificadas como públicas, por serem pessoais, e isso contrariar a Lei.*

A classificação de forma sistemática dos dados governamentais no momento em que são gerados e inseridos nos sistemas de governo é uma necessidade para melhor tratar esse conflito. O comentário do **E9** descreve bem esta situação:

*[...] Os órgãos não costumam fazer classificação da informação. Dentro lá do seu processo, a indicação de que tal peça ou tal campo de tal peça é sigiloso. [...] Com o a LGPD, estamos no meio de um turbilhão de dificuldades inclusive de interpretação do que é conflituoso ou não, no caso a caso. [...].*

#### **4.7 Limitações de recursos administrativos e de TIC -292**

A carga administrativa dos TCs em seus processos de negócio típicos bem como as limitações de recursos de TIC frente a demandas crescentes para adequação de sistemas para operar a transparência surgiu de forma unânime durante as entrevistas como uma dificuldade à transparência.

Uma primeira limitação vem da necessidade de adequações de infraestrutura e arquitetura de dados dentro dos sistemas dos TCs para um tratamento dos dados governamentais com o fato de serem processados internamente e divulgados adequadamente conforme as diretrizes da transparência.

O **E9** descreve de forma geral o que passa em seu TC: “[...] a questão de priorização é uma barreira importante. Se você pegar a quantidade de atividades que o órgão tem que fazer, muitas vezes a questão de fazer transparência acaba sendo “despriorizado” frente a outras prioridades que ele tem”. Outros exemplos dessa mesma situação são citados pelo **E1**: “Uma grande dificuldade que encontramos é garantir que todas as informações da métrica sejam atualizadas e verificadas de forma consolidada. Não há uma pessoa ou setor único que junte tudo. [...]”.

Quando se enfrenta a necessidade de disponibilização de determinados dados específicos, não previamente planejados de serem armazenados, tratados e processados, os sistemas já existentes complicam o levantamento da informação, dificultam a necessária integração com as novas demandas trazidas pela Matriz de Fiscalização.

Apesar de haver esta competição por recursos de TIC e administrativos em outras áreas de atividade consideradas centrais, evidenciou-se que a ‘agenda da transparência’ tem prioridade na cúpula da administração desses órgãos e vem sendo aprimorada e implementada de forma constante.

## 5 CONCLUSÃO

O artigo contribui teórica e empiricamente em identificar sete principais barreiras à transparência ativa interna no ambiente dos TCs brasileiros: Ausência de área centralizadora de transparência, Dificuldades com a métrica de aferição da conformidade, Opacidade prudencial, Conhecimento para usar ou dar sentido aos dados, Medição da inferabilidade das informações, Possível conflito entre transparência e outras legislações e Limitações de recursos administrativos e de TIC. Auxiliou na compreensão das razões de não conformidades observadas nos quesitos da matriz de aferição de uma transparência efetiva, por meio da categorização das barreiras. Demonstrou que a prática de opacidade de informações é algo já atenuado, persistindo apenas em situações específicas. A despeito de trabalhos prévios em sentido distinto (Rocha; Zuccolotto; Teixeira, 2020; Lino; Aquino, 2020), evidenciou-se que no âmbito dos TCs há práticas que consistentes na busca de atendimento às diretrizes de transparência da LAI e de dados abertos. Organizações profissionais do setor, como a Atricon, tem papel relevante para o desenvolvimento e implementação de práticas cotidianas no sistema dos TCs brasileiros, a exemplo do PNTP.

O artigo adicionou dados para o entendimento da inferabilidade das informações (Michener & Bersch, 2013; Rodrigues, 2020) como meio para obter-se uma transparência mais efetiva, ao identificar barreiras ligadas a este elemento: “4-Conhecimento para usar ou dar sentido aos dados” e “5-Medição da inferabilidade das informações”. Este estudo também evidenciou a necessidade de ajustes na métrica nacional hoje estabelecida para que esta venha a ter características de medição abrangente da efetividade da transparência (considerando-se seus dois elementos constitutivos) e reconhecimento de sua aplicabilidade e pertinência em sua íntegra por todos os TCs do sistema tribunais de contas.

As barreiras encontradas, quando cotejadas com categorias previamente identificadas pela literatura, mostram-se não enquadradas no âmbito de uma opacidade institucionalizada ou ausência de vontade de divulgar dados e informações. De forma geral estão ligadas a dificuldades em produzir e gerir a grande quantidade de informações e atribuições necessárias e, dentro de uma lógica de priorização, para operacionalizar transparência com um método que seja claro e com escopo definido. Por outro lado, não se evidenciou opacidade institucional de forma ampla, havendo uma opacidade, denominada prudencial, em situações e por motivos

ligados a possíveis conflitos de entendimento entre a métrica de aferição de conformidade adotada, a gestão de informações frente a outras legislações, e a possibilidade de gerar-se desserviço à transparência ou danos à imagem de terceiros.

Este estudo evidenciou que os TCs percebem a comunicação dos dados pelo portal de transparência e a capacidade de entendimento por parte do público como sendo uma barreira à efetividade da transparência, em seu objetivo primordial de controle social, observada nos impactos em seus elementos constitutivos da visibilidade e inferabilidade. Sugere-se assim aprimoramento da métrica de medição da conformidade da transparência utilizada no levantamento nacional de transparência (PNTP), de modo a torná-la mais robusta e adequada à medição em toda sua amplitude do que seja uma efetiva transparência nos órgãos públicos nacionais. Incorporar um eixo permanente de quesitos para aferição da inferabilidade e aplicabilidade prática das informações disponibilizadas nos portais a seus diferentes usuários.

No que se refere a pesquisas futuras, sugere-se que sejam realizado novos estudos baseadas em grupos de trabalho interdisciplinar composto por membros da Academia, da Atricon e dos operadores da transparência nos TCs permitindo que uma visão interdisciplinar seja apresentada bem como realizando comparações entre os resultados alcançados pela pesquisa da Atricon.

## REFERÊNCIAS

- Acar, S., et al. (2009). Improving access to government through better use of the Web. W3C Interest Group, 12.
- ATRICON. (s.d.). Radar de Transparência Pública. Recuperado em 3 de abril de 2023, de <https://radar.tce.mt.gov.br/extensions/atricon2/atricon2.html>
- Brasil. (2011). Lei de Acesso a Informação - LEI No 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. p. 1–12.
- Campos, A. M. (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública*, 24(2).
- Coelho, T. R., Silva, T. A. B. da, Cunha, M. A., & Teixeira, M. A. C. (2018). Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta?. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(75). <https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n75.73447>
- Da Silva, W. G., et al. (2016). Um método quantitativo para avaliar a adoção de Dados Abertos nos Tribunais de Contas do Brasil. *iSys-Brazilian Journal of Information Systems*, 9(1), 33-57.
- Goertz, G. (2006). Social science concepts: A user's guide. Princeton University Press.
- Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, 29(4), 258-268.
- Janssen, M., et al. (2018). Trustworthiness of digital government services: deriving a comprehensive theory through interpretive structural modelling. *Public Management Review*, 20(5), 647-671.
- Leitão da Cruz, G. J., & Zuccolotto, R. (2020). Transparência ativa no Judiciário: um estudo dos portais eletrônicos dos Tribunais de Justiça. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 25(82). <https://doi.org/10.12660/cgpc.v25n82.80149>

- Lino, A. F., & Aquino, A. C. B. de. (2020). Práticas não adequadas nos tribunais de contas. *Revista de Administração Pública*, 54, 220-242.
- Meijer, A. (2015). E-governance innovation: Barriers and strategies. *Government Information Quarterly*, 32(2), 198-206.
- Melitski, J., et al. (2011). Digital governance success factors and barriers to success in Prague. *International Journal of Organization Theory & Behavior*, 14(4), 451-472.
- Michener, G., & Bersch, K. (2013). Identifying transparency. *Information Polity*, 18(3), 233-242.
- Michener, G., Moncau, L. F., & Velasco, R. B. (2016). Avaliação de transparência do Estado Brasileiro e do Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Centro de Tecnologia e Sociedade.
- Neto, O. A. P., Cruz, F. da, & Vieira, A. L. (2004). Transparência das Contas Públicas das Universidades: um Enfoque no Uso da Internet como Instrumento de Publicidade. Anais do IV Colóquio Internacional sobre Gestão universitária na América do Sul. INPEAU. Florianópolis.
- Nóbrega, M. (2002). Lei de Responsabilidade Fiscal e leis orçamentárias. São Paulo: Juarez de Oliveira. p. 36
- Pinheiro dos Santos, G. (2022). Avaliando a transparência dos Tribunais de Contas em casos de apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro.
- Rocha, D. G. da, Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2020). Insulados e não democráticos: a (im) possibilidade do exercício da social accountability nos Tribunais de Contas brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 54, 201-219.
- Rodrigues, K. F. (2020). Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. *Cadernos EBAPE.br*, 18, 237-253.