

Do Sol à Luz Digital: Avanços e Desafios da Transparência na Administração Pública Brasileira

Elisa Cecin Rohenkohl¹

A importância da transparência na administração pública

A transparência na gestão pública é um princípio fundamental para a democracia e a eficiência administrativa. Trata-se de um mecanismo que possibilita o controle social, permitindo que os cidadãos acompanhem e fiscalizem a atuação dos gestores públicos. Assim, a transparência não é um fim em si mesma, mas um meio de efetivar o princípio democrático e um instrumento essencial para a boa gestão.

Como destaca Bento,² a expansão das atribuições do Estado ao longo dos anos, motivada por demandas sociais e ideologias intervencionistas, resultou em um aparato burocrático complexo. Esse crescimento desproporcional do Executivo, sem que os órgãos fiscalizadores acompanhassem essa expansão, tornou a transparência um desafio constante. Ainda de acordo com o autor, o aumento da discricionariedade governamental, necessária à execução de políticas públicas, dificulta o acesso aos critérios e motivações das decisões governamentais.

Nesse sentido, a sociedade passou a exigir mais acesso às informações públicas, não apenas para garantir a legitimidade democrática, mas também para assegurar uma gestão pública eficiente. Conforme destaca Ohlweiler,³ a boa administração deve ser estruturante da cidadania, garantindo que o cidadão seja protagonista na relação com o Estado. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz⁴ reforça que o bom governo deve colocar a pessoa e seus direitos fundamentais no centro do sistema, sendo a participação cidadã um elemento essencial para a democracia e para a boa gestão (direito à boa administração pública).

¹ Auditora Pública Externa do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Estado do Rio Grande do Sul. Pós-Graduada em Direito Tributário e em Direito, Políticas Públicas e Controle Externo.

² Bento, Leonardo Valles. *Acesso a informações públicas: princípios internacionais e o Direito brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2015, pp. 49-51.

³ Ohlweiler, Leonel Pires. “A efetividade do acesso à informação e o direito à boa administração pública: questões hermenêuticas sobre a transparência na administração pública e a Lei 12.527/2011.” In: Sarlet, Ingo Wolfgang; Martos, José Antônio Montilla; Ruaro, Regina Linden (Coord.). [et. al.] *Acesso à informação como direito fundamental e dever estatal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p. 38.

⁴ Muñoz, Jaime Rodríguez-Arana. *Direito fundamental à boa Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp. 34 e 38.

Assim, a transparência se apresenta como um mecanismo essencial de *accountability*, permitindo que a sociedade e os órgãos de controle previnam e combatam práticas lesivas à administração pública, como corrupção, clientelismo e captura do Estado.

Bento ressalta que, em sociedades complexas e dinâmicas, a exposição ao debate aberto amplia a probabilidade de revelar e corrigir falhas na regulação estatal. É por meio do voto e da pressão social que a sociedade exerce controle democrático e social. Nesse contexto, a assimetria informacional é circunstância que tolhe dos cidadãos a possibilidade de selecionar os melhores políticos e conservá-los fiéis ao interesse público.⁵

Ainda sobre o que se convencionou chamar de social, tem-se também o engajamento cívico dos cidadãos na formulação de políticas públicas, inclusive sob a forma de reivindicações, pressão, protestos e denúncias. Bento⁶ destaca a atuação de três grupos de atores, a qual igualmente não subsiste sem o acesso à informação: as associações civis, os movimentos sociais e o jornalismo investigativo e de denúncia.

Por outro lado, como destacado por Márcio Tadeu Guimarães Nunes,⁷ partindo da premissa de que os recursos são finitos e as demandas são infinitas, é essencial que haja transparência para justificar prioridades e buscar compreensão social. Nessa perspectiva, o acesso à informação pode servir como um aliado do “bom administrador” que, premido de recursos, se vê na posição de priorizar algumas demandas em detrimento de outras. Por meio da transparência, pode justificar suas escolhas e buscar a compreensão da sociedade quanto aos direitos cujas implementações ficaram em segundo plano.

No âmbito do controle externo, os Tribunais de Contas desempenham papel essencial na fiscalização da gestão pública. Como aponta Ohlweiler, mesmo atos administrativos de natureza discricionária podem e devem ser controlados sob os aspectos da constitucionalidade, competência e legalidade procedimental.

A decisão do Ministro Celso de Mello no Mandado de Segurança nº 27141 (2008) bem sintetiza as premissas até aqui delineadas: “No Estado Democrático de Direito, não se pode privilegiar o mistério, porque a supressão do regime visível de governo compromete a própria legitimidade material do exercício do poder.” Há aproximadamente um século, Louis

⁵ Bento, Leonardo Valles. *Ibid*, pp. 54-61.

⁶ Bento, Leonardo Valles. *Ibid*, p. 62.

⁷ Nunes, Márcio Tadeu Guimarães. *Lei de Acesso à Informação: reconstrução da verdade histórica, ambientes regulatórios e o direito à intimidade*. São Paulo: Quartier Latin, 2013, pp. 60 e 61.

Brandeis, juiz da Suprema Corte dos Estados Unidos da América, já dizia que a luz do sol é o melhor desinfetante.⁸

Diante disso, o governo digital emerge como ferramenta indispensável para viabilizar uma gestão transparente e participativa. O uso de tecnologias inovadoras possibilita maior acessibilidade às informações, facilita a participação cidadã, desburocratiza a administração pública e aprimora os mecanismos de controle social. Ao transformar dados públicos em conhecimento acessível e compreensível, o governo digital não apenas fortalece a democracia, mas também contribui para uma gestão mais eficiente e responsável.

O Programa Nacional de Transparência Pública: análise da transparência e do governo digital no Brasil

Um dos esforços mais recentes e significativos para fortalecer a transparência governamental no Brasil é o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP).⁹ Lançado pela Associação dos Tribunais de Contas (Atricon), Tribunal de Contas do Mato Grosso e Tribunal de Contas da União, em parceria com outras entidades do sistema de fiscalização, o programa visa a aprimorar a publicidade e o acesso às informações públicas produzidas ou custodiadas, em todos os níveis federativos, pelos três Poderes, pelas Defensorias, pelos Ministérios Públicos e pelos próprios Tribunais de Contas.

Trata-se de uma avaliação anual, que culmina na premiação dos portais que atingirem as pontuações mais elevadas, classificando-os nas categorias prata, ouro e diamante. Por meio de sanções premiais, busca-se estimular a transparência e o aprimoramento contínuo. A critério de cada Tribunal de Contas, instituições por meio das quais são aplicados os questionários, os dados coletados podem subsidiar os processos de fiscalização dos Poderes e órgãos avaliados, o que pode implicar a aplicação de multa e a repercussão nas respectivas contas, nos casos de insuficiência de transparência.

Quanto ao conteúdo da avaliação, a cartilha do PNTP estabelece um rol mínimo de informações a serem disponibilizadas: informações prioritárias (sobre a existência do próprio sítio institucional), informações institucionais (estrutura, competências, responsáveis, contatos etc.), receitas, despesas, convênios e transferências, recursos humanos, diárias, licitações, contratos, obras, planejamento e prestação de contas, serviço de informação ao cidadão, acessibilidade, ouvidoria, Lei Geral de Proteção de Dados e Governo Digital.

⁸ Brandeis, Louis D. *Other people's money and how the bankers use it*. Nova York: Frederick A. Stokes Company, 1914.

⁹ Cartilha PNTP 2024: ATRICON. *Cartilha do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) 2024*. Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/pdf/cartilha-PNTP-2024.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2025.

Além disso, o programa prevê padrões para a publicação de dados, garantindo que as informações sejam apresentadas de forma clara, acessível e tempestiva. Assim, em relação a cada quesito, são também analisadas a forma de disponibilização da informação e sua atualidade. Ainda, é verificado se o ente público publica histórico dessas mesmas informações referentes a, pelo menos, os últimos 3 anos. Também se exige a possibilidade de se gravar os dados em, no mínimo, um formato editável. Por fim, com o objetivo de facilitar a localização do dado desejado, o PNTP impõe a disponibilização de “ferramentas de pesquisa”, isto é, instrumentos que permitem inserir ou escolher textos, filtrando ou direcionando as opções de dados dentro dos conjuntos específicos de informações.

Assim, a iniciativa avalia a transparência, sobretudo a ativa, de Poderes e órgãos da União, estados, Distrito Federal e município, promovendo, entre outros, a padronização da divulgação de informações públicas; a ampliação de acesso a dados; a melhoria contínua em relação à sua forma de acesso; o fortalecimento da participação cidadã na fiscalização da gestão pública e o incentivo à adoção de tecnologias que facilitem o controle social e a prestação de serviços públicos.

O projeto piloto do PNTP foi realizado em 2022, tendo sido consolidada a sua metodologia e os seus critérios de avaliação em 2023. No ano seguinte, foi aplicado questionário bem semelhante ao de 2023, sendo, portanto, comparáveis os resultados obtidos nos dois últimos exercícios (2023 e 2024). A pesquisa relativa a 2025 está em andamento.

Nesse contexto, observou-se que, de modo geral, os portais públicos brasileiros apresentaram uma melhoria nos resultados. Seu nível médio de transparência passou de 58,15% (2023) para 63,94% (2024). Houve um aumento de 141,42% em relação aos portais que atingiram o nível máximo — diamante. Nos níveis ouro e prata, houve, respectivamente, uma ampliação de 38,72% e uma queda de 3,63%. Na outra ponta, tem-se as classificações mais baixas (inexistente, inicial e básico): 5,75%; 25,30% e 26,49%, respectivamente. Tais dados, por si, demonstram a adoção de providências pelos Poderes e órgãos em relação ao tema da transparência, o que também roborava a efetividade do programa para os fins que se propôs.

Em 2024, os maiores níveis de transparência concentraram-se nas esferas distrital (92,59%) e estadual (84,42%). No âmbito federal, a pontuação chegou a 79,99% e, nos municípios, a 63,39%. Ainda sobre os entes locais, é possível verificar uma correlação entre o porte populacional e o nível de transparência: o percentual médio de atendimento aos critérios de avaliação é de 80,82% nos municípios que têm população com mais de 500 mil habitantes; já naqueles com até 5 mil habitantes, o percentual, em média, é o de 60,25%.

Assim como nos anos anteriores, os Tribunais de Contas lideraram o ranking de transparência, atingindo, em 2024, o percentual de 92,12%. Em sequência, tem-se: Ministério Público (88,24%), Judiciário (87,77%), Defensoria Pública (79,14%), Executivo (65,33%) e Legislativo (61,52%). Vale lembrar que, em razão de quantidade de recursos, volume de competências e, conseqüentemente, da dimensão dos serviços públicos prestados, os quesitos de avaliação dos Poderes Executivos são bastante superiores em relação aos dos demais Poderes e órgãos avaliados.

Em relação aos temas submetidos a exame, os mais fáceis de serem implementados estão entre os mais atendidos: Informações Prioritárias (94,76%), Acessibilidade (85,84%) e Informações Institucionais (82,03%). Na sequência, para além da dimensão Ouvidoria (77,35%), os melhores níveis referem-se às informações cuja não disponibilização implica grave ônus para a Administração, sobretudo em razão do que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). São eles: Despesa (77,57%); Receita (67,64%); Planejamento e Prestação de Contas (58,85%). Entre os dados menos publicados estão os temas das Emendas Parlamentares (34,34%) e das Renúncias de Receitas (31,85%), o que pode ser explicado tanto por fatores culturais quanto pelo fato de que passaram a ser exigidos nas avaliações de transparência há menos tempo.

Especificamente quanto ao Governo Digital, a sua dimensão também engloba quesitos da Lei Geral de Proteção de Dados, e o percentual médio de atendimento desse conjunto de informações ficou, no ano de 2023, em 32,15%. No exercício seguinte, houve um aumento de 16,16 pontos percentuais (48,31% em 2024), o que demonstra uma evolução nesse particular.

Aqui, vale destacar o quesito 15.3, por meio do qual se questiona se o portal possibilita a demanda e o acesso a serviços públicos por meio digital, sem necessidade de solicitação presencial (fundamentação: arts. 3º, incisos II, III e X, e 14 da Lei 14.129/2021). A cartilha do PNTP fornece os seguintes exemplos e sugestões para os entes avaliados:

- Executivo: matrícula em escolas públicas, delegacia online, solicitação de medicamentos, emissão de 2ª via de documento de licenciamento de veículo, emissão de guias de impostos, marcação de consultas no SUS.

- Legislativo: envio de sugestões de propostas legislativas, acompanhamento do trâmite de propostas legislativas, votação em enquetes.

- Judiciário e Tribunais de Contas: transmissão de sessões de julgamento, protocolo virtual de documentos e acompanhamento processual.

- Defensoria: agendamento de horários para atendimento.

- Ministério Público: atendimento virtual, protocolo de denúncias virtuais.

Em 2023, o percentual médio de atendimento ficou em 53,65%. No ano de 2024, o percentual aumentou para 67,17%, mantendo-se, contudo, abaixo de um nível ideal.

Por meio do critério 15.4, exige-se que os dados divulgados nos portais públicos sejam legíveis por máquina e em formato aberto, disponibilizados por meio de uma Interface de Programa de Aplicativos (do inglês, “Application Programming Interface”, API). De acordo com a cartilha, a página também deve conter as regras de como utilizar a API com seções detalhadas e exemplos. É considerado atendido esse critério quando o avaliado tem pelo menos um caso de dados legível por máquina. Em relação a esse item o percentual de atendimento passou de 38,45% para 50,99% (2023-2024).

Por fim, no item 15.5, questiona-se se o Poder ou o órgão regulamenta a Lei nº 14.129/2021, que dispõe sobre os princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital. Esse foi, em 2023, o critério menos atendido entre todos eles, recebendo o percentual médio de 16%. Em 2024, houve um aumento significativo, ficando em 30,56%.

Fora da dimensão específica do Governo Digital, mas ainda sobre o tema dos serviços públicos acessíveis por meio dos portais públicos, a matriz de avaliação do Poder Executivo conta com as dimensões “saúde” e “educação”. Em relação à primeira, o quesito 18.2 exige a divulgação de informações relacionadas aos serviços de saúde, indicando os horários, os profissionais prestadores de serviços, as especialidades e local, atingindo o percentual de 43,93% em 2024. Já o item 18.3 questiona se o ente divulga lista dos medicamentos a serem fornecidos pelo SUS e informações de como obter medicamentos, incluindo os de alto custo, e conta com o nível médio de atendimento em 39,86%. Quanto ao tema da educação, o tópico 19.2 requer a publicação da lista de espera em creches públicas e os critérios de priorização de acesso a elas, com pontuação média equivalente a 38,61%. No geral, as dimensões saúde e educação apresentaram os seguintes resultados, respectivamente: 44,69% e 39,94%.

Nas matrizes de avaliação específicas dos Poderes Legislativo e Judiciário e dos órgãos Tribunais de Contas, Defensoria e Ministério Públicos, há outros tantos critérios de avaliação referentes às suas atividades fins.

Para o Legislativo, exige-se, por exemplo, divulgação de projetos de leis, leis e atos infralegais, pautas e atas de sessões, lista de votação e transmissão de sessões, audiências públicas, consultas públicas ou outras formas de participação popular via meios de comunicação como rádio, TV, internet, entre outros. Em 2024, o atendimento ficou em 51,78%.

Em relação ao Poder Judiciário, é cobrada a publicação de pauta e de ata de sessões, decisões, informativos de jurisprudência e transmissão dos julgamentos por rádio, TV e Internet. O percentual de transparência nessa dimensão foi de 90,23% em 2024.

Na matriz dos Tribunais de Contas, encontram-se quesitos semelhantes, cobrando-se, para além daqueles citados em relação ao Judiciário, a disponibilização dos seus processos em trâmite a partir do exercício da defesa dos gestores, catálogo de informações técnica de cunho orientativo, valores da condenação a ressarcimento aos cofres públicos e multa, lista de responsáveis que tiveram suas contas julgadas irregulares ou que receberam parecer desfavorável para sua aprovação e outros. As Cortes de Contas atingiram o percentual de 85,02% nesse ponto.

Quanto aos Ministérios Públicos, a pesquisa demanda a divulgação dos registros de procedimentos preparatórios e de seus respectivos andamentos. A transparência em relação às suas atividades finalísticas ficou em 95,60%.

Por fim, para as Defensorias Públicas questiona-se a publicização de material informativo e dados sobre os atendimentos. Conquistaram a pontuação de 90,91% no particular.

Os critérios de avaliação referentes às atividades finalísticas tiveram por objetivo aproximar o cidadão dos portais públicos brasileiros. Por meio deles, o PNTP buscou estimular as consultas aos sítios institucionais, aproximar as pessoas dos assuntos relacionados à gestão pública e contribuir para o acesso a serviços e para a desburocratização da Administração Pública.

Conclusão

A transparência e o governo digital são elementos fundamentais para o fortalecimento da democracia e da boa gestão pública. Conforme discutido na introdução, a transparência não se trata apenas de um princípio, mas de um instrumento essencial para a *accountability* e o controle social. A evolução das demandas sociais e a complexidade crescente da administração pública impõem a necessidade de mecanismos que assegurem o acesso à informação de forma clara e acessível. Nesse contexto, o governo digital se consolida como um meio indispensável para ampliar a participação cidadã e garantir a eficiência administrativa, possibilitando a disseminação de dados públicos de maneira estruturada e compreensível.

A análise dos dados extraídos do PNTP evidencia avanços significativos, mas também desafios persistentes. A melhoria geral no índice de transparência dos portais públicos entre 2023 e 2024, passando de 58,15% para 63,94%, indica um progresso na

divulgação de informações pelos órgãos e Poderes avaliados. No entanto, observa-se que ainda há disparidades expressivas entre os diferentes entes federativos, especialmente no nível municipal, onde os pequenos entes apresentam dificuldades em atingir padrões elevados de transparência. Além disso, embora tenha havido um crescimento significativo na classificação diamante, os níveis mais baixos de transparência continuam a representar um percentual relevante, demonstrando que há espaço para aperfeiçoamentos na implementação de boas práticas de acesso à informação.

No entanto, os dados referentes ao governo digital indicam que ainda há um longo caminho a percorrer. A baixa adesão a critérios como a oferta de serviços digitais e a publicação de dados em formatos abertos sinaliza a necessidade de investimentos e esforços contínuos para aprimorar a digitalização da gestão pública.

Especificamente, no que concerne ao governo digital, a pesquisa do PNTP demonstrou um avanço de 32,15% em 2023, para 48,31% em 2024, no índice médio de atendimento aos quesitos relacionados ao tema, o que demonstra uma evolução tímida nesse particular e a existência de espaço para avanços. Quanto aos serviços digitais propriamente ditos, os índices de atendimento encontram-se em 67,17%. A existência de dados legíveis por máquina e em formato aberto, em média, atingiram o percentual de 50,99%. Por fim, a regulamentação da Lei nº 14.129/2021, que trata do governo digital, ainda é baixa, de 30,56%.

O Poder Judiciário, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria apresentaram índices altos de atendimento aos critérios relacionados a suas atividades fins que, ao fim e ao cabo, consistem em prestação de serviços públicos (90,23%, 85,02%, 95,60%, 90,91%, respectivamente). Por outro lado, os desempenhos dos Poderes Executivo e o Legislativo merecem especial atenção: enquanto o Executivo obteve o percentual de transparência de 44,69% para a saúde e 39,94% para a educação, o Legislativo apresentou atendimento de 51,78%, ambos bastante inferiores em relação aos patamares desejáveis.

Em conclusão, é possível afirmar que Programa Nacional de Transparência Pública tem se revelado como uma importante ferramenta voltada ao fortalecimento da transparência e no fomento ao controle no Brasil, incentivando, de um lado, os órgãos públicos a adotarem boas práticas e a atenderem aos critérios de acessibilidade da informação e, de outro, estimulando o acesso e a fiscalização por parte da sociedade. Em tempos de disseminação de fake news, a informação proveniente de fontes confiáveis, como os órgãos governamentais, adquire um valor ainda mais significativo do ponto de vista da democracia, pois fortalece a confiança pública e assegura que a população tenha acesso a dados

verificados, fundamentais para o exercício pleno da cidadania e para a tomada de decisões informadas.

De outro lado, embora os avanços na disponibilização de dados, a oferta de serviços públicos por meio digital ainda é incipiente. A digitalização das operações governamentais, que poderia transformar a experiência do cidadão com a Administração Pública, ainda apresenta desafios significativos. Há um amplo espaço para aprimoramento, especialmente na adoção de plataformas digitais que executem serviços de forma ágil e desburocratizada, o que pressupõe investimentos contínuos em infraestrutura tecnológica e treinamento dos gestores públicos.