



# TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL: POSSIBILIDADE DE PUBLICIZAÇÃO DE NOTAS FISCAIS NA PERCEPÇÃO DE UM EXPERT


*PUBLIC TRANSPARENCY IN BRAZIL: POSSIBILITY OF PUBLICATION OF INVOICES IN THE PERCEPTION OF A EXPERT*

Jacenira Tereza Magalhães 1

Sandra Negri 2

Loyse Tussolini 3

**Resumo:** Entrevista com Gustavo Gonçalves Ungaro. Doutor e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco da Universidade de São Paulo (USP).

- 
- 1 Pós-Graduanda em Gestão Pública Lato Sensu, e-G@V em Compliance – EaD pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) - Câmpus Universitário do Araguaia. Graduada em Ciência Contábeis pelo Centro Universitário de Várzea Grande (UNIVAG). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5586888954974697>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4184-7123>. E-mail: [magalhaesjacenira@gmail.com](mailto:magalhaesjacenira@gmail.com)
  - 2 Doutora em Administração pela Universidade Nove de Julho (UNINOVE). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Pesquisadora CNPq. Coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Direito do Araguaia (NUPEDIA-UFMT). Professora e pesquisadora na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4243015563182385>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3847-6456>. E-mail: [sandra.negri@ufmt.br](mailto:sandra.negri@ufmt.br)
  - 3 Mestrado e Doutora em Engenharia de Alimentos. Professora e pesquisadora da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Diretora do Instituto de Ciências Exatas e da Terra (ICET/CUA/UFMT).Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4815971320742449>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2494-1580>
- 

## Introdução

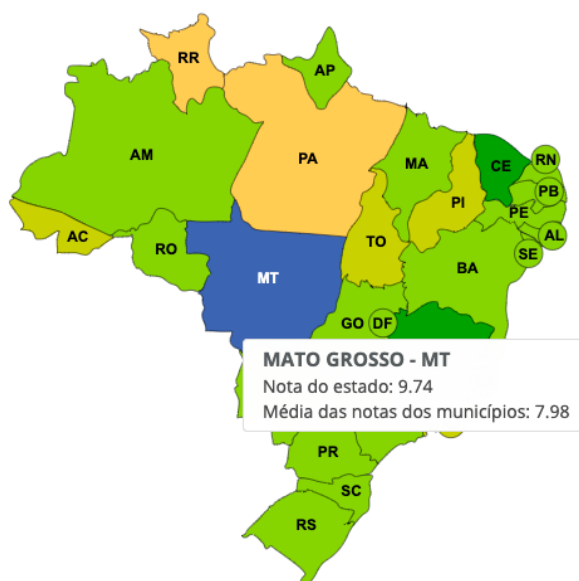
O cenário da pandemia de Covid-19 trouxe, para o Brasil, especialmente para a gestão pública, além de aprendizados e reflexões, o urgente domínio de tecnologias que promovam a transparência dos investimentos/gastos públicos. Segundo ditames da Constituição Federal de 1988 (CF/88), tem-se garantido a qualquer pessoa, como regra geral, o direito de acesso às informações relacionadas aos poderes do Estado: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral (...) ressalvadas cujo sigilo seja imprescindível para à segurança do Estado”, conforme ditames contidos no inciso XXXIII do artigo 5º (BRASIL, 1988).

A partir do ano 2000, a transparência dos dados públicos brasileiros segue a dinâmica instituída no “Programa Sociedade da Informação no Brasil”, emitido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), que consiste no desenvolvimento de ações para aperfeiçoar a publicização dos custos e investimentos públicos (TAKAHASHI, 2000). Com a lei complementar nº 13, de 27 de maio de 2009, estabeleceram-se normas voltadas para a responsabilidade dos gestores fiscais, sendo possível à sociedade acessar e acompanhar, em tempo real, por meio da rede de computadores, a execução orçamentária e financeira dos entes públicos (BRASIL, 2009).

A lei brasileira nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como LAI, regulamentou a forma de se ter acesso à informação, seguindo-se a determinação da CF/88 (BRASIL, 2011). Destaca-se que, dentre as boas práticas, nos estudos de Silva e Rospa (2016), atua a Controladoria Geral da União (CGU), na defesa na defesa da transparência e combate à corrupção (BRASIL-CGU, 2022).

As informações relacionadas aos investimentos e custos dos serviços públicos estão disponíveis, em parte, nos portais de transparência, conhecidas como transparência passiva ou proativa, porque são emanadas pelos órgãos ligados a gestão. Contudo, a transparência proativa não significa dizer que seja de fácil acesso ou de entendimento amigável. Assim, foi desenvolvida, pelo Poder Executivo federal, a ferramenta virtual nominada de Escala Brasil Transparente (EBT – Avaliação 360º), auxiliando a CGU no monitoramento dos índices da transparência em todo o território brasileiro. Considerando a necessidade de mensuração da transparência nos estados e municípios brasileiros, ocorreu, entre os meses de agosto de 2019 e setembro de 2020, a avaliação 360º, que identificou que o estado de Mato Grosso registrou índice de transparência de 9,74, enquanto, nos municípios, o índice caiu para 7.98, segundo registra a Figura 1.

**Figura 1.** EBT- Avaliação 360º em Mato Grosso



Fonte: CGU (2020).

Considerando o contexto da transparência quanto aos custos e investimentos públicos, levados a termo pelos municípios brasileiros, realizou-se a busca por um *expert* com conhecimento em administração e serviços públicos, para registrar as especialidades da transparência das contas municipais a partir da emissão de notas fiscais.

## Método de pesquisa e perfil do entrevistado

Esta pesquisa se desenvolveu mediante coleta de informações exploratórias, entrevistando-se *expert* para indicar, da maneira mais completa possível e no menor tempo, as principais características do tema abordado (ROSA; ARNOLDI, 2006). Quanto ao tipo, a entrevista realizada foi semiestruturada, com roteiro prévio aprovado pelo entrevistado

O entrevistado foi Gustavo Gonçalves Ungaro, mestre e doutor em Direito, graduado pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco, Universidade de São Paulo (USP). Foi, entre outras funções, Controlador Geral do Município de São Paulo, membro do Fórum Paulista de Combate à Corrupção (FOCCO/SP), Secretário Executivo da Rede Paulista de Controladorias (REPAC), Ouvidor Geral do Estado de São Paulo, Presidente da Corregedoria Geral da Administração e Diretor Executivo da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo. No ano de 2022, atua como Presidente da 33ª Subseção da OAB/SP, professor de ensino superior da Universidade Nove de Julho e Membro da Comissão de Direitos Humanos da USP. Na Figura 2, há o registro fotográfico do entrevistado.

**Figura 2.** Registro fotográfico do entrevistado



**Fonte:** Acervo do entrevistado (2022).

O *expert* entrevistado também atuou como Conselheiro da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça brasileiro. No Quadro 1, apresenta-se a síntese dos dados da entrevista e do entrevistado.

### Quadro 1. Perfil do *expert* e dados da entrevista

Entrevistado	Gustavo Gonçalves Ungaro
Cargo / Função	Presidente 33ª Subseção – OAB/SP Professor UNINOVE
Data e horário	03 de março de 2022 às 17h16min (fuso de Brasília)
Modo de Realização	Videoconferência Google Meet
Duração	33min27seg
Páginas degravadas	12

**Fonte:** As autoras (2022).

A entrevista virtual, conduzida por meio do Google Meet, ocorreu a partir das 17h16min (horário de Brasília) do dia 03 de março de 2022, mediante envio prévio do roteiro das perguntas ao entrevistado, oferecendo-se ciência a respeito do objeto de estudo e sua finalidade. A referida entrevista foi gravada, depois degravada, confeccionando-se 12 páginas escritas com o conteúdo *ipsis verbis* das falas do entrevistado.

### **Percepções do expert**

Sobre o enfoque da amplitude da transparência pública, o entrevistado registra se tratar de uma estratégia positiva de gestão, bem como uma forma de combate efetivo contra a corrupção:

[...] a transparência pública é a grande estratégia para a eficácia de qualquer política pública tanto de eficiência, como de prevenção e combate à corrupção [...]. Por isso que todas as iniciativas que aumentem essa transparência são bem-vindas, são estimuladoras de aumento de legitimidade do Estado, por permitir que o cidadão acompanhe o que se passa com o dinheiro fruto[...] da contribuição impositiva.

Sobre a agenda de transparência na gestão pública brasileira, o entrevistado reafirma ser imprescindível o respeito à legislação vigente, pois:

[...] a agenda da transparência é crucial para o Estado Democrático de Direito, preciso que a nossa legislação seja primeiro observada [...] porque se basearam também em referências das melhores práticas internacionais nesse assunto e foram elaboradas com um cuidado técnico apropriado, sendo de fato instrumentos para a cidadania.

Na perspectiva do entrevistado, os avanços experimentados pelo Brasil, no quesito transparência de gastos públicos, necessitam seguir os padrões de arquivos abertos.

[...] a compreensão que havia é que a informação pública tinha que ser disponibilizada em arquivos fechados, para não ser alterada a informação[...]. Hoje é o contrário, os dados públicos precisam estar em formatos abertos para que eles possam ser mais úteis, para que possam ser encontrados com mais facilidade e elementos de busca por palavras-chave.

Quanto aos patamares de transparência existente nos municípios brasileiros, o *expert* ressalta ser:

[...] fundamental que a agenda de transparência esteja presente nas cidades[...] o cidadão não mora na união, nem no estado, ele mora na cidade. O município é a célula mater da cidadania na qual as relações são mais intensas, o poder público é mais próximo e os cidadão tem mais e melhores condições para fazer valer seus direitos.

O entrevistado foi abordado sobre o projeto de lei nº 5.530/2020, que prevê ampla transparência ativa dos gastos/investimentos efetuados por todos os entes da federação (União,

Estados, Municípios e Distrito Federal). Na visão do *expert*, é possível registrar mais pontos fortes do que pontos vulneráveis, no referido projeto:

Eu vejo mais pontos fortes porque a abertura das notas fiscais de todas as aquisições feitas pelo poder público me parece algo de fato imperativo, é uma necessidade para o adequado controle social e mesmo para a fiscalização dos órgãos de controle, tanto interno como externo.

O entrevistado reforça que o projeto de lei nº 5.530/2020 estimula a transparência e detecção de irregularidades e ou conflitos de interesses:

[...] a transparência ampla permite a detecção de eventuais conflitos de interesse. Qualquer pessoa pode checar, por exemplo, se a autoridade contratante tem alguma participação na empresa que está sendo contratada. Observar se o valor que está sendo praticado é um valor que corresponde, realmente, à prática de mercado, porque é isso que a legislação exige. Ainda, verificar se o serviço foi, realmente, prestado, pois quem está na cidade, no bairro ou em uma unidade de serviço público consegue checar se aquele serviço, de fato, aconteceu.

Destaca o *expert*, em ato contínuo, que o projeto de lei nº 5.530/2020.

[...] prevê um complemento para a nossa lei de acesso à informação, para exigir que as notas fiscais fiquem disponíveis, é algo meritório, que facilita o controle, permitindo que o dinheiro público seja adequadamente empregado. E, quando houver alguma suspeita de irregularidade, a transparência fortalece a checagem: existindo a real possibilidade de haver o controle difuso por qualquer cidadão, qualquer entidade, qualquer jornalista, qualquer órgão de controle, apresentando-se como fator de inibição a possíveis desvios, bem como de situações irregulares.

Na percepção do entrevistado, é necessário aprimorar o controle na administração pública e, na sua ótica, a chave para se ter mais eficiência e eficácia é por meio da transparência aberta e completa dos investimentos e aquisições públicas. No entanto, admite existirem opositores à tendência de transparência, muito provavelmente, exaltando a tese da proteção de dados pessoais contidos, por exemplo, nas notas fiscais.

Apesar de existir uma lei que garanta a privacidade dos dados pessoais, na visão do *expert* é preciso entender que:

[...] a regra geral para o Estado é a ampla publicidade, a maior transparência possível, e para a vida privada, a proteção dos dados que são sensíveis, que são da vida íntima da pessoa que precisam ser tutelados [...].

Sobre a possível restrição da LAI, em decorrência da necessidade de se manterem em sigilo dados pessoais sensíveis daqueles que contratam com o Estado, o *expert* lembra que a proteção de dados está mais atrelada às relações de consumo, de modo que as pessoas tenham consciência

do uso de seus dados. Além disso, usar impedir a transparência plena dos dados: “*é sim má-fé, me parece algo que não tem fundamento, que não tem justificativa e que só serve a propósitos escusos*”.

No mesmo trilha e considerando a experiência adquirida na administração pública, o entrevistado defendeu a publicização das notas fiscais no portal de transparência dos órgãos públicos “*como uma decorrência do que está previsto no artigo 37 da Constituição Federal brasileira, fazendo valer o princípio da publicidade*”.

Na visão do *expert*, o grande desafio para os gestores públicos será a implantação da transparência plena nos pequenos municípios brasileiros, posto haver restritos recursos orçamentários para essa finalidade. Mas, umas das possíveis soluções, seria os estados membros da federação fornecerem plataforma tecnológica ou compartilhamento de sistemas com os referidos pequenos municípios. Textualmente:

[...] a solução paliativa me parece ser o fornecimento de plataformas para as pequenas cidades pelos entes estaduais ou federais que estão mais fornidos em termos de tecnologia avançada. Por exemplo, o estado que cria uma plataforma para essa publicidade das suas notas fiscais estaduais poderia disponibilizar que essa mesma plataforma fosse utilizada pela cidade [...]. Por exemplo, a cidade de São Paulo aplicou uma ferramenta tecnológica de gestão do processo eletrônico que foi desenvolvida pela justiça federal. [...] Então, essas boas práticas podem iluminar e facilitar esse caminho para as pequenas cidades.

Realça o *expert* que, com a aprovação, no parlamento brasileiro, do projeto de lei nº 5.530/2020, fica oportunizado melhor controle e fiscalização dos investimentos públicos, sendo possível por meio da tecnologia de *blockchain* (armazenagem periódica de informações).

Por fim, o entrevistado reafirma que, para ser garantida uma transparência nas contas públicas, é fundamental a prática de projetos de integridade e de *compliance* nos órgãos públicos. Além disso:

[...] É preciso fazer análise de risco em cada órgão público, fazer um plano estratégico para a mitigação desses riscos, atualizar e elaborar códigos de ética, fazer capacitação quanto a isso, estabelecer compromissos assinados de quem assuma funções sensíveis, abertura por meio de declarações, essa é uma tendência dos países desenvolvidos.

## Síntese da entrevista

A presente pesquisa exploratória, contendo entrevista com *expert* da transparência de investimentos/gastos públicos, reforça o pensamento de que é fundamental o Brasil avançar na agenda da transparência pública, especialmente nos municípios brasileiros. É necessário mobilizar pessoas para atuarem como agentes transformadores da gestão pública, de modo que as informações disponibilizadas reflitam um ganho social e, assim, criem valor ao cidadão.

Por meio da regulamentação da LAI, será possível acesso aberto e completo às informações dos negócios públicos. Entretanto, não é possível se falar em transparência sem atender a outras questões relevantes, como: análise de riscos, avaliação externa, capacitação, código de ética, *compliance*, controle social, integridade, plano anticorrupção e planejamento estratégico.

Com isso, para um efetivo Estado democrático de direito no Brasil, todos os recursos, investimentos e gastos devem ser públicos e visíveis, com a finalidade de fiscalização e controle do cidadão.



## Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso: 15.mai. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso: 15.mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regulamenta o procedimento para o acesso às informações públicas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/L12527.htm). Acesso: 15.mai. 2022.

BRASIL. **Controladoria-Geral da União (CGU)**. Avaliação 360°. Disponível em: <https://app.powerbi.com/w?r=eyJrIjoizGRmODg0MwYtZTNhMi00YjJjLWE3YTtNzA4YzAwZWxZTQ0liwidCI6IjY2NzhkOWZILTA5MjEtNDE3ZC04NDExLTVmMWMxOGRlZmJiYi9&pageName=ReportSection>. Acesso: 16.mai. 2022.

BRITTO JÚNIOR, ÁLVARO FRANCISCO; FERES JÚNIOR, NAZIR. **A utilização da técnica da entrevista em trabalhos científicos**. Disponível em: [https://met2entrevista.webnode.pt/\\_files/200000032-64776656e5/200-752-1-PB.pdf](https://met2entrevista.webnode.pt/_files/200000032-64776656e5/200-752-1-PB.pdf). Acesso: 15.mai. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Painel Lei de Acesso à Informação**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/w?r=eyJrIjoizGRmODg0MwYtZTNhMi00YjJjLWE3YTtNzA4YzAwZWxZTQ0liwidCI6IjY2NzhkOWZILTA5MjEtNDE3ZC04NDExLTVmMWMxOGRlZmJiYi9&pageName=ReportSection>. Acesso em: 03 mar. 2022.

ROSA, Maria Virgínia de Figueiredo Pereira; ARNOLDI, Marlene Aparecida Gonzalez Colombo. **A entrevista na pesquisa qualitativa: mecanismos para a validação dos resultados**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2006.

SILVA, Rosane Leal da; ROSPA, Aline Martins. A relevância da lei de acesso à informação no combate à corrupção. **XIII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea & IX Mostra Internacional de Trabalhos Científicos**, 2016. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/16048/3938>. Acesso: 16.mai.2022.

TAKAHASHI, Tadao. **Sociedade da informação no Brasil**: livro verde. Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), 2000.

Recebido em 08 de junho de 2022.  
Aceito em 13 de setembro de 2022.

