

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA – EAB
MESTRDO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ITHALO JORDAN DUARTE DOS SANTOS

**ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO DO MODERNO
SISTEMA ‘S’ A PARTIR DA ESCALA BRASIL TRANSPARENTE - EBT**

**BRASÍLIA,
DEZEMBRO 2019**

ITHALO JORDAN DUARTE DOS SANTOS

**ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO DO
MODERNO SISTEMA 'S' A PARTIR DA ESCALA BRASIL TRANSPARENTE -
EBT**

Trabalho de Dissertação apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Administração Pública como requisito parcial para obtenção título de Mestre em Administração Pública na área de concentração Controle e Combate à Corrupção.
Orientadora: Profa. Dra. Luciana Silva Garcia

**BRASÍLIA,
DEZEMBRO 2019**

ITHALO JORDAN DUARTE DOS SANTOS

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Administração Pública como requisito parcial para obtenção título de Mestre em Administração Pública na área de concentração Controle e Combate à Corrupção.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Luciana Silva Garcia
Instituto Brasiliense de Direito Público – Presidente

Prof. Dr. Caio Cordeiro de Resende
Instituto Brasiliense de Direito Público - Membro Interno

Prof. Dr. Raphael Machado
Instituto Brasiliense de Direito Público - Membro Interno

**BRASÍLIA,
DEZEMBRO 2019**

RESUMO

Busca-se com o presente trabalho avaliar o grau de transparência e acesso à informação dos Serviços Sociais Autônomos a partir da adaptação e aplicação da metodologia da Escala Brasil Transparente (EBT). A EBT foi desenvolvida pela Controladoria-Geral da União (CGU), com o intuito, originariamente, de avaliar o grau de transparência e acesso à informação praticados pela União, Estados e Municípios. Para isso, inicialmente, visitamos o momento histórico que em que se surgiram a as entidades constituídas como serviços sociais autônomos. Em seguida, esmiuçamos as características que conferem a essas entidades uma posição singular frente ao Estado e seus órgãos de controle. Posteriormente, foram definidos os conceitos de accountability, transparência e acesso à informação utilizados no presente trabalho, para só então, tratar da metodologia e da aplicação EBT. A partir da aplicação da metodologia EBT aos serviços sociais autônomos selecionados, traçou-se um panorama inicial, pautado em critérios objetivos do grau de transparência e acesso à informação praticados por estas instituições.

Palavras-chave: Serviços Sociais Autônomos. Transparência. Acesso à informação. Accountability. Controle Social. Escala Brasil Transparente.

ABSTRACT

This paper aims to evaluate the degree of transparency and access to information of the Autonomous Social Services from the adaptation and application of the methodology of the Brazil Transparent Scale (BTS). The BTS was developed by the Comptroller General of the Union (CGU), originally intended to assess the degree of transparency and access to information practiced by the Union, States and Municipalities. For this, we initially visited the historical moment in which the entities constituted as autonomous social services emerged. Next, let's look at the characteristics that give these entities a unique position vis-à-vis the state and its control bodies. Subsequently, the concepts of accountability, transparency and access to information used in the present work were defined, to deal with the EBT methodology and application. From the application of the BTS methodology to the selected autonomous social services, an initial panorama was drawn, based on objective criteria of the degree of transparency and access to information practiced by these institutions.

Keywords: Autonomous Social Services. Transparency. Access to information. Accountability. Social control. Brazil Transparent Scale.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -Estrutura de governança do SEBRAE.	34
Figura 2 - Estrutura de governança Apex.....	37
Figura 3 -Estrutura de Governança.	41
Figura 4 - Estrutura de governança ANATER.	43
Figura 5 - SIC Eletrônico	88
Figura 6 – Acompanhamento da demanda	88
Figura 7 – Regulamentos e legislação de acesso à informação	89
Figura 8 – Instâncias recursais e prazos das demandas	89
Figura 9 – Dados exigidos para registro do pedido de informação	90
Figura 10 – Possibilidade de acompanhamento do pedido.....	92
Figura 11 – Local para registro do pedido de informação	92
Figura 12 - Protocolo de registro da demanda	96
Figura 13 – Possibilidade de acompanhamento da demanda.....	96
Figura 14 – Legislação de acesso à informação	97
Figura 15 – Existência de SIC eletrônico	97
Figura 16 – Atendimento físico somente da Ouvidoria.....	98
Figura 17 – Dados exigidos para o registro do pedido de informação	98
Figura 18 – Ausência de SIC físico	99
Figura 19 – Legislação de acesso à informação	101
Figura 20 – Autoridades competentes para classificar a informação	101
Figura 21 – Existência de instâncias recursais.....	102
Figura 22 – Prazos e fluxos das demandas	102
Figura 23 – Inexistência de SIC físico	103
Figura 24 – Dados exigidos para registro do pedido de informação	103
Figura 25 – Possibilidade de acompanhamento da demanda.....	104
Figura 26 – Resposta encaminhada no SIC eletrônico	104
Figura 27 – SIC eletrônico Fora do Ar em 14/10/2019.....	105
Figura 28 - SIC eletrônico Fora do Ar em 20/10/2019.....	105

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução da Arrecadação dos SSA em 2015 a 2019.....	14
Tabela 2 – Resultados do SEBRAE em 2019	24
Tabela 3 – Comparativo Apex.....	35
Tabela 4 – Receitas ABDI.....	39
Tabela 5 – Receitas ANATER.....	42
Tabela 6 – Ranking de transparência do Moderno Sistema ‘S’ com base na EBT. ..	75

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais diferenças entre as entidades.	23
Quadro 2 – Questionamentos da EBT.	59
Quadro 3 – Pedidos de informação à EBT 3.0.	61

LISTA DE ABREVIATURAS

ABDI - Agência Brasileira de desenvolvimento Industrial

ANATER - Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

Apex-Brasil - Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos

APS - Associação das Pioneiras Sociais

CEBRAE - Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa

CF/1988 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CGU - Controladoria Geral da União

CNA - Confederação Nacional da Agricultura

CNC - Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo

CNI - Confederação Nacional da Indústria

CNT - Confederação Nacional de Transporte

CTN - Código Tributário Nacional

EBT - Escala Brasil Transparente

FAB - Força Aérea Brasileira

FEB - Força Expedicionária Brasileira

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDIC - Ministério da Indústria, Comércio e Serviços

MPF - Ministério Público Federal

MRE - Ministério de Relações Exteriores

SAF/MAPA - Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários

SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte

SESC - Serviço Social do Comércio

SESCOOP - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo

SESI - Serviço Social da Indústria

SEST - Serviço Social do Transporte

SIC - Serviço de Informação ao Cidadão

SSA - Serviços Social Autônomo

STF - Supremo Tribunal Federal

TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1 SEBRAE (Nacional).....	31
1.1.1 Fonte de Recursos.....	31
1.1.2 Estrutura organizacional e governança.....	32
1.1.3 Relacionamento com o Poder público.....	34
1.2 Apex-Brasil.....	35
1.2.1 Fonte de Recursos.....	35
1.2.2 Estrutura organizacional e governança.....	36
1.2.3 Relacionamento com o Poder público.....	37
1.3 ABDI.....	38
1.3.2 Estrutura organizacional e governança.....	40
1.3.4 Relacionamento com o Poder público.....	41
1.4 ANATER.....	42
1.4.1 Fonte de Recursos.....	42
1.4.2 Estrutura organizacional e governança.....	43
1.4.3 Relacionamento com o Poder público.....	44
2. Accountability: a cultura de prestar contas.....	45
2.1. Transparência e Acesso à Informação, os Caminhos da Accountability	48
3. A Escala Brasil Transparente (EBT)	57
3.1 Adaptação do modelo da EBT para sua aplicação aos SSA.....	61
3.2. Aplicação do Checklist de avaliação da EBT	64
3.2.1. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).....	65
3.2.2. Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil)	68
3.3.3. Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER)	71
3.3.4. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)	73

4. CONCLUSÃO	76
REFERÊNCIAS.....	80
ANEXO 1 – EVIDÊNCIAS ABDI.....	88
ANEXO 2 – RESPOSTA DA ABDI AO PEDIDO DE INFORMAÇÃO	91
ANEXO 3 – EVIDÊNCIAS ANATER.....	92
ANEXO 4 – OFÍCIO DE RESPOTA ANATER	93
ANEXO 5 – ENCAMINHAMENTO DA RESPOSTA VIA E-SIC DO PODER EXECUTIVO FEDERAL.....	95
ANEXO 6 - EVIDÊNCIAS APEX-BRASIL	96
ANEXO 7 – RESPOSTA AO PEDIDO DE INFORMAÇÃO DA APEX	100
ANEXO 8 - EVIDÊNCIAS SEBRAE.....	101
ANEXO 9 – RESPOSTA AO PEDIDO DE INFORMAÇÃO DO SEBRAE	106

1. INTRODUÇÃO

Responsáveis por administrar um orçamento que no ano de 2018 superou os 18 bilhões de reais (Receita Federal, 2018), as entidades constituídas como Serviço Social Autônomo (SSA), em especial do chamado Sistema 'S', ganharam destaque na imprensa nacional no final de 2018, quando o então futuro Ministro da Economia do recém-eleito Presidente da República Jair Bolsonaro, em reunião com empresários e representantes dos principais sindicatos patronais do país afirmou “tem que meter a faca no Sistema S” (UOL, 2018 *on line*). Paulo Guedes se referia a sua proposta de promover um corte entre 30% (trinta por cento) e 50% (cinquenta por cento) dos recursos destinados ao Sistema S “A população apertou o cinto. As empresas enxugaram as suas estruturas, cortaram privilégios, o governo está tentando se ajustar e o Sistema S não pode continuar com regalias” (Diário do Nordeste, 2018).

As declarações de Paulo Guedes foram reproduzidas em diversos veículos de informação, que via de regra, dava destaque aos valores arrecadados pelas entidades chamadas de forma generalista pelo Ministro de “Sistema S”. Os números chamaram a atenção da opinião pública gerando questionamentos em relação ao que vem sendo feito com bilhões de reais em recursos públicos que são repassados anualmente a essas entidades? Diante do atual cenário de crise econômica e fiscal em que o Brasil se inseriu, onde impera escassez de recursos para financiar políticas públicas, o que explica essas entidades estarem aparentemente imunes a essa situação? A Tabela 1 a seguir, apresenta o volume dos recursos arrecadados pelos SSA no período de 2015 a 2019.

Tabela 1 – Evolução da Arrecadação dos SSA em 2015 a 2019

ENTIDADE	Total 2015	Total 2016	Total 2017	Total 2018	Total 2019
SENAI	1.623.865.669,21	1.520.079.457,81	1.464.348.080,19	1.466.623.513,93	1.461.675.445,65
SESI	2.332.287.860,33	2.175.509.939,09	2.087.173.538,34	2.084.289.292,59	2.098.215.505,60
SENAC	2.483.711.707,88	2.571.472.567,48	2.738.697.478,00	2.834.097.072,27	2.968.061.673,24
SESC	4.441.879.508,44	4.642.975.785,13	4.890.899.201,02	5.058.135.397,00	5.336.977.524,92
SEBRAE	3.142.053.203,52	3.157.037.818,39	3.296.315.727,23	3.303.120.241,56	3.436.939.688,40
SENAR	628.275.705,21	744.228.802,83	829.109.091,82	1.097.408.314,44	1.175.470.945,51
SEST	459.891.530,42	467.409.569,36	498.659.325,18	531.959.317,49	556.183.131,03
SENAT	291.891.656,90	297.586.161,74	312.992.289,84	334.704.976,73	363.493.796,26
SESCOOP	291.634.074,12	319.338.783,61	352.966.962,88	372.385.571,42	394.288.404,39
APEX-BR	453.530.449,20	458.403.208,45	480.166.203,66	491.010.350,58	493.214.681,35
ABDI	64.974.973,71	67.138.052,35	78.395.721,94	145.759.504,41	81.790.797,71
-	16.213.996.338,94	16.421.180.146,24	17.029.723.620,10	17.719.493.552,42	18.366.311.594,06

Fonte: Autor, 2019.

Vemos, que o crescimento da arrecadação dos SSA se deu ano após ano, mesmo no auge da recente crise econômica brasileira, nos anos de 2015 e 2016, quando o PIB registrou - 3,55%, - 3,30%, respectivamente. Vale ressaltar, que os valores apresentados acima são provenientes apenas das contribuições compulsórias repassadas pela Receita Federal. Não foram incluídos os valores com prestações de serviço, que é realizada pela maioria das entidades, os valores repassados por meio dos contratos de gestão firmados junto ao Poder público, os rendimentos provenientes de aluguéis de imóveis, e os rendimentos de aplicações bancárias. Se esses fossem considerados o montante chegaria facilmente a mais de 20 bilhões de reais.

Ainda sobre os SSA, Paulo Guedes afirmou “Se tiver opulência, banheiro de 200 metros quadrados de mármore, caixa dois de campanha, isso vai ter de ser exposto. A população merece saber” (Exame, 2018). Essa declaração nos leva a subentendida que pela ausência de transparência nos seus gastos os SSA são um ambiente favorável a distorções na utilização de seus recursos, que são públicos.

Críticas quanto à transparência dos SSA não são nenhuma novidade. Ainda em 2010, o Congresso Nacional aprovou o Requerimento de Informações n. 597/2011, mediante o qual se requereu ao Tribunal de Contas da União (TCU) os Demonstrativos de Resultado do Exercício do ano de 2010 das entidades integrantes do Sistema S, da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), e da Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimento (Apex-Brasil).

Já em 2016, o TCU se debruçou sobre a análise da transparência dos SSA. No âmbito da TC 014.248/2015-8¹, cujo objeto foi a avaliação do nível de transparência das entidades do Sistema S em relação à divulgação de dados sobre receitas, despesas, demonstrações contábeis, licitações, contratos, entre outras, bem como ao atendimento aos interessados e à sociedade em geral no que tange ao acesso à informação, o TCU identificou diversas inconsistências e falta de clareza nas informações prestadas pelas entidades analisadas, em muitos sequer as informações eram prestadas:

88. Ressalte-se que, embora divulguem os dados principais dos orçamentos (aprovado e executado), **parte das entidades não publica a portaria de aprovação do orçamento pelo ministério vinculador**. Apesar de essa publicação não ser obrigatória, é importante que o cidadão em geral tenha conhecimento de que o orçamento da entidade foi analisado e aprovado pelo órgão governamental responsável.

Os orçamentos publicados nos sítios eletrônicos das entidades não trazem o detalhamento adequado.

Situação encontrada:

89. Na avaliação dos orçamentos disponíveis nas páginas da internet, **ficou evidenciado que a publicação se dá num nível de agregação muito alto, não permitindo qualquer tipo de análise sobre como são gastos os recursos públicos recebidos**. (TC 014.248/2015-8, p. 11)

(grifei)

O resultado, foi um Acórdão proferido pelo Pleno do TCU com mais de 20 (vinte) recomendações às entidades analisadas. Mas afinal de contas, que são SSA e de que forma foi pensada sua atuação no Brasil?

Surgidos nos anos 40 durante o governo de Getúlio Vargas, os SSA tinham inicialmente a incumbência de atuar na prestação assistencial, no ensino profissionalizante. Posteriormente sua atuação foi estendida a assistência à saúde. Com natureza jurídica de direito privado, os SSA desempenham atividades que consistem na prestação de serviços públicos não-exclusivos da Administração Pública e para isso recebem recursos públicos provenientes de Contribuições Especiais, uma espécie de tributo.

¹ AUDITORIA. TRANSPARÊNCIA. ENTIDADES DO 'SISTEMA S'. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO. Foram analisadas as seguintes entidades: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Departamento Nacional; Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Conselho Nacional; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional; Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Administração Central; Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional; Serviço Social do Comércio - Departamento Nacional; Serviço Social do Transporte - Conselho Nacional

O Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI) (Planalto, 1942 *on line*)² foi o primeiro SSA criado, isso em 1942. Os que vieram após ele, Serviço Social da Indústria (SESI) (Planalto, 1946 *on line*)³; Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) (Planalto, 1946 *online*)⁴ e o Serviço Social do Comércio (SESC) (Planalto, 1946 *online*)⁵, foram criados somente quatro anos depois, em 1946, e isso não seu por acaso. Em setembro de 1945, retornavam ao Brasil os militares enviados a lutar na segunda grande guerra. A participação brasileira no conflito havia se iniciado em 1944, nesse período de (1944-1945) foram enviados ao todo cerca de 25mil combatentes da Força Aérea Brasileira (FEB) e da Força Expedicionária Brasileira (FAB) (Exercito Brasileiro, *on line*). Foi nesse cenário, de um país economicamente fragilizado pelo esforço de guerra que o Poder público percebeu no modelo surgido jurídico com a criação do SENAI uma oportunidade de compartilhar com o setor privado o auxílio para enfrentar as dificuldades sociais do pós-guerra. Essa intenção do Poder público foi expressa na exposição de motivos do Decreto-Lei nº 9.403/1946 que criou o SESI:

Considerando as dificuldades que os encargos de após-guerra têm criado na vida social e econômica do país, com intensas repercussões nas condições de vida da coletividade, em especial das classes menos favorecidas;

Considerando que é dever do Estado concorrer não só diretamente para a solução desses problemas, como favorecer e estimular a cooperação das classes em iniciativas tendentes a promover o bem estar dos trabalhadores e de suas famílias;

Considerando que a execução de medidas que contribuam para esse objetivo, em relação aos trabalhadores na, indústria e atividades assemelhadas, constitui uma necessidade indeclinável, favorecendo, outrossim, a melhoria do padrão geral de vida no país;

(...)

Considerando que os resultados das experiências já realizadas com o aproveitamento da cooperação das entidades de classes em empreendimentos de interesse coletivo, em outro campo de atividade, como o Serviço de Aprendizagem Industrial, são de molde a recomendar a atribuição à Confederação Nacional da Indústria dos encargos acima referidos.

Considerando que esse programa, incentivando o sentimento e o espírito de justiça social entre as classes, muito concorrerá para destruir, em nosso meio, os elementos propícios à germinação de influências dissolventes e prejudiciais aos interesses da coletividade.

Em seguida, tivemos um período de quarenta e quatro anos sem que um único

² Decreto-Lei 4.048/1942

³ Decreto-Lei 9.403/1946

⁴ Decreto-Lei 8.621/1946

⁵ Decreto-Lei 9.853/1946

SSA tivesse sido criado. Isto, até a década de 1990. O final da década de 1980 e início da década de 1990, novamente o Brasil passava por um período econômico conturbado. Agora, já não era mais a guerra que fragilizava a economia do país, mais sim um duro processo de redemocratização marcado por protestos a nível nacional e uma nova Assembleia Constituinte que resultou na promulgação da Constituição Federal de 1988, chamada Constituição Cidadã. Além é claro de uma série de políticas econômicas equivocadas que imergiram o Brasil em estagnação e inflação.

Na década de 1980 e início da década de 1990, profundos desequilíbrios macroeconômicos e hiperinflação geraram um cenário de estagnação em que a taxa de crescimento média da economia brasileira era baixa, somente 2,1% a.a., fazendo com que o país entre 1980 e 1993 registrasse uma cristalização do PIB *per capita*. O crescimento do PIB foi por muita volatilidade no período, variando anos de forte significativa alta com outros de relevante decréscimo, que se deu em grande medida pelo mal desempenho da indústria que foi fortemente impactada e viu sua participação no PIB encolher de 33,7% em 1980 para 29,1% em 1993. PINHEIRO (1996).

Nessa época, (1980 a 1993), a taxa de inflação alcançou o nível de 438% a.a. A derrocada de uma série de planos heterodoxos de estabilização da economia em curto período de tempo provocou a implantação de 5 planos em um período de 5 anos contribuiu para aumentar a instabilidade na economia, intensificando a aceleração da inflação. Por conseguinte, ocorreu uma considerável redução das taxas de investimento no país na segunda metade da década de 1980. Nesse período acelerou-se o processo de diminuição da poupança como resultado da inconsistência da econômica brasileira e do insucesso das políticas públicas empregadas para combatê-la. Como resultado da queda das receitas em razão do baixo nível de crescimento do país e de uma política focada na concessão de incentivos e subsídios fiscais, houve uma deterioração das contas do setor público.

Ressalta-se que o problema do desequilíbrio das contas públicas se agravou com a CF/1988, ao transferir parte das receitas fiscais da esfera federal para estados e municípios, sem a contrapartida de, na mesma medida, redistribuir os gastos. Assim somente em 1989 o déficit fiscal, no conceito operacional, atingiu 7% do PIB. Em média, ao longo da década de 1980, o déficit operacional foi de 5% do PIB. PINHEIRO (1999. p, 16). Os anos que se seguiram foram marcados por mais políticas

econômicas que geraram efeito inverso ao pretendido, haja vista o sequestro dos valores das poupanças dos brasileiros.

Lançado em junho 1994, o Plano Real foi tido como premissa a eliminação da superinflação. Inicialmente o Real foi visto com descrédito devido ao fracasso dos cinco programas de estabilização anteriores, desde 1986, que possuíam em comum, o congelamento de preços, que levava a uma queda imediata da inflação, com posterior aceleração da taxa de crescimento dos preços, conduzindo a uma rota hiperinflacionária. A inflação do país no acumulado em 12 meses era de 5.154%, isso em junho de 1994, lançamento do Plano Real. Relativamente ao controle da inflação, o Plano Real não poderia ter sido mais bem-sucedido.

Foi nesse momento que mais uma vez o Poder público recorreu a iniciativa privada no intuito de buscar auxílio no processo reorganização. A década de 1990 foi marcante para os SSA, pois foi nesse período que a maioria deles foi criada, foram seis ao todo. O primeiro deles a surgir nesse período foi o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) (Planalto, 1990 on line)⁶, já em 1990. Depois vieram: Serviço Social do Transporte (SEST) (Planalto, 1993 on line)⁷; Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) (Planalto, 1993 on line)⁸; Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) (Planalto, 1991 on line)⁹; Associação das Pioneiras Sociais (APS)¹⁰; e Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP) (Planalto, 1990)¹¹.

Essas entidades não constituem relação hierárquica ou de subordinação a qualquer um dos Poderes do Estado. São classificadas como entes paraestatais, pois sua atuação se dá em parceria, em paralelo a atuação, como nos ensina Hely Lopes Meireles (2013):

(...) são entes paraestatais, de cooperação com Poder público. Com administração e patrimônios próprios (...) Embora oficializados pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços

⁶ Lei 8.029/1990

⁷ Lei 8.706/1993

⁸ Lei 8.706/1993

⁹ Lei 8.315/1991

¹⁰ Lei 8.246/1991

¹¹ Decreto 3.017/1999

que lhes são atribuídos, por serem considerados de interesse específico de determinados beneficiários. (Meireles, 2013 p. 342-348)

O emprego do termo “paraestatais” ou paraestatal significa “ao lado”, “paralelo ao Estado”, ou seja, as entidades paraestatais são pessoas jurídicas de direito privado que atuam ao lado do Estado e não integrando sua estrutura administrativa. No entanto, Cotrim Neto (1966, p. 42) afirma que o vocábulo "paraestatal", de etimologia híbrida (greco-latina), prossegue sendo confuso, quando se pretende atribuir-lhe uma personalidade conceitual.

Di Pietro (2012, p. 416) complementa no sentido de que (...) não prestam serviço público delegado pelo Estado, mas atividade privada de interesse público (serviços não exclusivos do Estado).

Nesse diapasão, Carvalho Filho (2015, p.555) assevera que as pessoas de cooperação governamental são pessoas jurídicas de direito privado, embora no exercício de atividades que produzem algum benefício para grupos sociais ou categorias profissionais.

Para Alexandre Mazza (2011, p. 152) os SSA são pessoas jurídicas de direito privado, criadas mediante autorização legislativa e que compõem o denominado Sistema S.

Quanto o termo “Sistema S”, é uma convenção, e não se tem uma origem definida. Nem mesmo se sabe quem e onde foi utilizado pela primeira vez. O que sabemos, é que esse termo, convencionado, é utilizado por doutrinadores e pela própria administração pública para se referir aos SSA cujo os nomes, ou siglas, se iniciam com a letra “S”.

Explicação semelhante é encontrada no Senado Federal (2019, on line), que assim define o Sistema S:

Termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares. Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço

Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest). (Senado, 2019 *on line*)

Retomando aos SSA de “primeira geração” os “originários”, mais especificamente no que se refere a vinculação destes às entidades sindicais patronais, o SENAC e o SESC são supervisionados pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), o SENAR pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA), o SENAI e o SESI são supervisionados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), o SEST e o SENAT pela Confederação Nacional de Transporte (CNT).

A “supervisão” por parte das entidades de classe patronais às entidades do Sistema S encontra previsão lei de criação de cada entidade, na qual confere às confederações de categorias patronais o papel de administrar, inscrever-lhes os atos constitutivos e elaborar o regimento das respectivas entidades supervisionadas, sendo ainda previsto, na hipótese de dissolução, o patrimônio da entidade supervisionada revertido em favor da respectiva confederação supervisora.

Já as demais entidades constituídas como SSA, foram criadas nos anos 2000. Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) (Planalto, 2003 *on line*)¹²; em 2004 Agência Brasileira de desenvolvimento Industrial (ABDI) (Planalto, 2004 *on line*)¹³ e em 2013 foi criada a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) (Planalto, 2013 *on line*)¹⁴. Essas fazem parte segunda geração de SSA surgiu após a CF/1988 e se caracterizam por manter uma relação ainda mais próxima do Estado. Elas têm como principal objetivo atuar no fomento aos diversos setores da economia, tais como, no fomento a criação de micro e pequenas empresas, a promoção das exportações, o fomento ao cooperativismo e a promoção à execução de políticas de desenvolvimento de assistência técnica e extensão rural. Esses novos SSA também se notabilizam por possuírem um relacionamento mais estreito com o Estado, seus dirigentes por exemplo, são nomeados pelo presidente da República para exercerem um mandato.

¹² Lei 10.668/2003

¹³ Lei 11.080/2004

¹⁴ Lei 12.879/2013

Em 2014, o Min. Teori Zavascki, do STF, Relator do Recurso Extraordinário nº 789.874, ao justificar seu voto, fez diferenciação entre os SSA do Sistema S e os SSA instituídos pelo próprio Estado:

Presente esse quadro normativo, **pode-se afirmar que os serviços sociais do Sistema “S”, vinculados às entidades patronais** de grau superior e patrocinados, basicamente, por recursos recolhidos do próprio setor produtivo beneficiado (...) (c) possuem patrimônio e receita próprios, constituídos, majoritariamente, pelo produto das contribuições compulsórias que a própria lei de criação institui em seu favor; e (d) possuem a prerrogativa de autogerir seus recursos, inclusive no que se refere à elaboração de seus orçamentos, ao estabelecimento de prioridades e à definição de seus quadros de cargos e salários, segundo orientação política própria.

É importante não confundir essas entidades, nem equipará-las com outras criadas após a Constituição de 1988, cuja configuração jurídica tem peculiaridades próprias. É o caso, por exemplo, da Associação das Pioneiras Sociais - APS (serviço social responsável pela manutenção da Rede SARAH, criada pela Lei 8.246/91), da Agência de Promoção de Exportações do Brasil – APEX (criada pela Lei 10.668/03) e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI (criada pela Lei 11.080/04) **Diferentemente do que ocorre com os serviços autônomos do Sistema “S”, essas novas entidades (a) tiveram sua criação autorizada por lei e implementada pelo Poder Executivo, não por entidades sindicais; (b) não se destinam a prover prestações sociais ou de formação profissional a determinadas categorias de trabalhadores, mas a atuar na prestação de assistência médica qualificada e na promoção de políticas públicas de desenvolvimento setoriais; (...) (e) submetem-se à supervisão do Poder Executivo, quanto à gestão de seus recursos** (STF, 2014 p. 18-20)

(grifei)

O TCU, a quem constitucionalmente (Planalto, CF/88)¹⁵ cabe fiscalizar os SSA, também manifestou a dificuldade em produzir orientações gerais aplicáveis à essas entidades, exatamente devido às diferenças existentes entre elas:

42. Os Serviços Sociais Autônomos são entes paraestatais de cooperação com o Poder público, não se enquadrando entre os órgãos da Administração Direta ou Indireta. Têm personalidade jurídica de Direito Privado, com incidência das normas de Direito Público previstas na lei autorizativa, e têm por finalidade realizar atividades sociais de interesse público.

43. **No que se refere a sua estrutura, destaque-se, desde já, que tais entidades são muito diferentes entre si, tornando difícil qualquer forma de generalização (...)** (TC, 2015 *on line*)¹⁶

(grifei)

Sobre essas diferenças o administrativista Carvalho Filho (2015) descreve

¹⁵ Art. 70, parágrafo único, da CF/1988 e o art. 5º, inc. V, da Lei 8.443/92

¹⁶ TC 008.205/2015 - O objeto do presente processo é a avaliação do nível de transparência das entidades do Sistema ‘S’ em relação à divulgação de dados sobre receitas, despesas, demonstrações contábeis, licitações, contratos, entre outras, bem como ao atendimento aos interessados e à sociedade em geral no que tange ao acesso à informação.

algumas, que segundo ele, são as que melhor diferenciam os SSA clássicos, vinculados e instituídos por entidades sindicais patronais mediante lei autorizativa, e uma outra linhagem de SSA, instituídos pelo próprio Poder Executivo:

Cumpra anotar, no entanto, que estas últimas entidades, conquanto tenham sido qualificadas nas respectivas leis como “serviços sociais autônomos”, têm regime e perfil jurídicos bem diversos dos atribuídos tradicionalmente às entidades da mesma natureza. Eis alguns aspectos distintivos: (a) nas entidades mais recentes, o Presidente é nomeado pelo Presidente da República; nas anteriores, a autoridade maior é escolhida por órgãos colegiados internos; (b) naquelas, a supervisão compete ao Poder Executivo; nestas, inexistente tal supervisão; (c) de outro lado, é prevista a celebração de contrato de gestão com o governo, o que também não existe para os serviços sociais anteriores; (d) por fim, contempla-se, para aquelas, a inclusão de dotações consignadas no Orçamento-Geral da União; os serviços sociais clássicos, todavia, não recebem recursos diretos do erário. (CARVALHO FILHO, 2015 p. 580-581).

Para tentar ilustrar o quão complexo e heterogêneo é o universo formado pelas entidades constituídas como SSA, apresentamos o quadro 2 onde estão listadas todos os SSA existentes atualmente. Nesse esforço, destacamos suas principais semelhanças e diferenças a partir da construção de 3 (três) blocos: 1 – Criação/Origem; 2 – Fonte de Recursos; e 3 - Relacionamento com o Poder público.

Nos subitens 2.1 e 2.2 do bloco 2 – Fonte de Recursos, foi considerada como receita principal aquela que corresponde a 90% (noventa por cento), ou mais, do total dos recursos anuais da entidade.

Quadro 1 – Principais diferenças entre as entidades.

		SENAI	SENAC	SESC	SESI	SEST	SENAR	SENAT	SEBRAE	ABDI	APS	APEX-BRASIL	ANATER	SESCOOP	
1. Criação	1.1. Legislação de criação	Decreto-Lei 4.048/1942	Decreto-Lei 8.621/1946	Decreto-Lei 9.853/1946	Decreto-Lei 9.403/1946	Lei 8.706/1993	Lei 8.315/1991	Lei 8.706/1993	Lei 8.029/1990	Lei 11.080/2004	Lei 8.246/1991	Lei 10.668/2003	Lei 12.879/2013	Decreto 3.017/99	
	1.2. Criação anterior a CF/1988	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	
	1.3. Instuído por sindicatos patronais	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	
2. Fontes de Receita	2.1. Principal fonte de receita são Contribuições Sociais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	
	2.2. Principal fonte de receita são recursos repassados por meio de contrato de gestão ou congêneres firmado junto ao Poder Executivo Federal	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não	
3. Relacionamento com o Poder Público	3.1. Possuem contrato de gestão firmado junto ao Poder Público	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Ministério da Economia	Ministério da Saúde	Ministério das relações exteriores	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Não	
	3.2. Atuam no fomento ao ensino profissionalizante e saúde	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	
	3.3. Atuam como entidades de fomento na área da economia	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Fomentar o desenvolvimento, competitividade e aperfeiçoamento técnico das microempresas e EPPs	Promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial que contribuam para a geração de empregos	Não	Promoção comercial de exportações	Promover, estimular, coordenar e implementar programas de assistência técnica e extensão rural.	Promover a cultura cooperativista e o desenvolvimento das cooperativas brasileiras	
	3.4. Dirigentes são submetidos a eleição	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Sim
	3.5. Dirigentes nomeados pelo Presidente da República	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim	Sim	Não

Fonte: Autor, 2019.

Os SSA têm desempenhado no Brasil relevante papel social e econômico. Alguns SSA se tornaram referência de qualidade na prestação de seus serviços. Para ilustrar, na área da educação, somente o SENAI desde sua criação em 1942, já capacitou mais de 73 milhões de pessoas em dezenas cursos voltados para formação profissional no setor da indústria. A entidade possui hoje, 993 unidades, sendo 541 unidades fixas e 452 unidades (Portal da Indústria, 2019) móveis em 1,6 mil municípios brasileiros. Para ser ter uma ideia, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, mantida pelo governo federal e formada pelos: Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; Centros Federais de Educação Tecnológica; Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; Universidade Tecnológica Federal do Paraná; e Colégio Pedro II, possui 562 unidades (Rede Federal, 2016) em atividade no País.

Já na área da saúde, o destaque é a Rede SARAH de Hospitais de Reabilitação, gerida pelo SSA, Associação das Pioneiras Sociais (APS). A Rede SARAH se tornou ao longo dos anos uma referência de nacional em qualidade e infraestrutura voltada ao atendimento e tratamento de pessoas com algum tipo de incapacidade ou limitação motora. A Rede SARAH possui hoje, 9 unidades em 8 cidades brasileiras.

Outro bom exemplo é o SEBRAE, que atua no apoio às micro e pequenas empresas e microempreendedores individuais promovendo por meio de orientações técnicas a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos pequenos negócios. Somente em 2019 o SEBRAE beneficiou mais de 5 milhões de micro e pequenas empresas e microempreendedores individuais.

Tabela 2 – Resultados do SEBRAE em 2019

Descrição Indicador	Meta de 2019	Resultado de 2019
Número de Pequenos Negócios atendidos	2.258.852,00	2.617.009,00
Número de Microempreendedores Individuais atendido	1.273.405,00	1.492.786,00
Número de Microempresas atendidas	779.779,00	893.555,00
Número de Pequenas Empresas atendidas	207.474,00	230.668,00
TOTAL	4.519.510,00	5.234.018,00

Fonte: Autor, 2019

Diante de todo o exposto até aqui, podemos depreender que, os SSA componentes do clássico Sistema S surgiram pautados na missão de auxiliar o Estado

na formação profissional e assistência à saúde. Contudo, uma nova leva de SSA, que daqui por diante denominaremos “Moderno Sistema S” (SEBRAE, Apex-Brasil, ABDI e ANATER), surgiu pós Constituição de 1988 como entes de cooperação governamental e fomento público, com principal foco no desenvolvimento econômico nacional e fortemente influenciados pelo Poder executivo.

Em relação aos recursos que dão sustentação aos SSA, as Contribuições Especiais, essas possuem como características a destinação especificada em lei, a hipótese de incidência desvinculada de atuação estatal e afetação jurídica a finalidades estatais específicas.

O artigo 149 da CF/1988 dispõe que “Compete à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas (...)”. Da leitura do artigo 149, podemos depreender que a contribuição é uma espécie de tributo cuja função é intervir na economia, em interesses de categorias profissionais e também, na seguridade social.

Podemos considerar como um ponto relevante que viabiliza a natureza jurídica das contribuições especiais, o fato de que o produto da arrecadação desses tributos possuem finalidade vinculada por lei à ações de interesse público, ainda que, as entidades responsáveis por esta gestão não façam parte Administração pública.

Nesse sentido, Paulo Ayres Barreto (2006) afirma que:

Nos termos do artigo 149 da Constituição Federal, a outorga de competência para instituição de contribuições subordina-se à efetiva atuação da União em determinada finalidade. Os recursos advindos de contribuições devem, obrigatoriamente, ser aplicadas na finalidade que motivou a instituição do tributo, sempre como instrumento de atuação da União. (Barreto, 2006 p. 93)

O Código Tributário Nacional (CTN) (Planalto, 1966 on line)¹⁷ dispõe seu artigo 4º, incisos I e II¹⁸, que não há relevância na denominação dada pelo legislador a uma figura tributária para lhe definir a natureza jurídica, mas deve-se observar as

¹⁷ Lei nº 5.172/1966.

¹⁸ Art. 4º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:

I - a denominação e demais características formais adotadas pela lei;

II - a destinação legal do produto da sua arrecadação.

características da natureza jurídica, e somente após classificá-la como sendo tributo ou não.

A leitura e interpretação do artigo 4º do CTN deve ser feita cuidadosamente, pois quando afirma que a natureza jurídica do tributo é determinada somente pelo fato gerador da obrigação, sendo irrelevante a destinação legal do produto da sua arrecadação, tal afirmação não pode ser tida como condição fundamental à luz da CF/1988, uma vez que relativamente às contribuições especiais, é necessário haver destinação especificada em lei.

A CF/1988 também possui em seu artigo 240 (Planalto, 1988)¹⁹ a previsão de criação de contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e confere, exclusivamente, à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, recepcionando, assim, o anteriormente citado, artigo 149 do CTN. Deste modo, pela natureza tributária das contribuições que os financiam, por essas contribuições se tratarem de recursos públicos, os SSA estão sob o olhar fiscalizador dos órgãos de controle do Estado.

Como basicamente em todas as suas interações com o Poder público, a relação dos SSA com os órgãos de controle suscita discussões no campo da doutrina e jurisprudência. A obrigação de prestar contas dos SSA é tema divergente no âmbito do Direito administrativo, não é tarefa difícil encontrar decisões conflitantes quando o objeto da demanda é relacionado a um SSA, sobretudo no âmbito do judiciário.

O artigo 70 da CF/1988 dispõe que:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
Parágrafo único. **Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.** (Planalto,

¹⁹ Art. 240. Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

1988 *on line*).

(grifei)

Ao TCU é conferida a condição de órgão federal detentor da missão constitucional de julgar contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos conjuntamente com o Congresso Nacional (artigo 71 da CF/1988).

A Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443 de 16 de julho de 1992), por sua vez, complementa o dispositivo constitucional do artigo 70 ao dispor que:

Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange:

(...)

V - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

(...) (Lei 8.443 de 16 de julho de 1992 *on line*)

Assim, qualquer órgão ou entidade, pública ou privada, responsável por administrar dinheiros, bens e valores públicos mantidos pelo Poder público Federal está abrangida pela competência do TCU, independente de discussões quanto a origem do recurso ser ou não orçamentária, como visto no capítulo anterior. Ou seja, para que uma entidade esteja sob a competência de fiscalização da Corte de Contas, basta que essa receba de alguma forma recursos públicos federais.

No que se refere ao posicionamento do TCU em relação aos SSA, a Decisão 117/97 - Primeira Câmara²⁰, cujo trecho está transcrito abaixo, mostra de forma objetiva o sentido no qual o tribunal tem norteado seu entendimento:

(...) o TCU exerce o controle sobre as despesas da espécie considerando principalmente os princípios que resguardam o interesse público. **É que, em função da autonomia concedida a tais organizações pelo regime jurídico a que estão submetidas, não se tem aí norma de caráter geral que discipline a matéria em seus vários aspectos**, diferentemente do que ocorre na Administração Direta, Autárquica e Fundacional. **O que se exige dos administradores desses entes autônomos é que suas normas internas previnam contra o desrespeito a tais princípios e tenham sempre em vista os objetivos sociais da entidade.** (TCU, Decisão 117-primeira câmara, 1997 *on line*).

(grifei)

²⁰ Processo TC 625.096/95-9: Auditoria. SEBRAE RS E SEBRAE Nacional. Pedido de reexame de decisão que determinou a suspensão do pagamento de gratificação; da seleção de pessoal por empresa de consultoria; da aplicação de CDBs em banco estadual; da alocação de recursos no Fundo de Desenvolvimento Tecnológico; e a instituição de controle de ponto. Provimento. Solicitação de novos prazos para o cumprimento de outras determinações. Deferimento.

Nesse mesmo sentido, o Acórdão 3249/2013 ²¹, determina:

Diante desses argumentos, entendo necessário rememorar que, de acordo com a jurisprudência deste Tribunal, as entidades do Sistema “S” são pessoas jurídicas de direito privado, entes paraestatais que não integram a Administração Pública direta ou indireta, não se subordinando aos dispositivos da Lei 8.666/93. **Muito embora obedecem a regulamentos próprios, devem observar os princípios gerais da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), uma vez que prestam serviços de interesse público com recursos originados de contribuições parafiscais.** (TCU, 2013 *on line*).

(grifei)

Não obstante a existência de julgados mais recentes, os julgados citados acima sintetizam e apresentam de forma clara o entendimento que se consolidou no âmbito do TCU. Entendimento, que reconhece a autonomia dos SSA, que confere aos SSA maior flexibilidade em relação a administração direta e indireta, sem, contudo, deixar de exigir que cumpram seus próprios regulamentos, sempre pautados nos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e demais princípios pertinentes aqueles que gerem recursos públicos.

Em suma, os SSA estão submetidos à obrigação de prestar contas porquanto utilizam, arrecadam, guardam, gerenciam ou administram dinheiros, bens e valores públicos.

Já na seara penal, o Código Penal Brasileiro (Planalto, Decreto-Lei 2.848/1940 *on line*)²² em seu artigo 327, parágrafo 1º, equipara os dirigentes e empregados SSA a funcionários públicos para fins de apuração de responsabilidades nos crimes praticados contra a administração em geral, pelo exercício do cargo, emprego ou função.

Nesse esteio, Maria Sylvia Zanella di Pietro (2012, p. 406-408)²³, assevera:

²¹ AUDITORIA NO SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO - SESC E NO SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL - SENAC. ANÁLISE DE PROCESSOS LICITATÓRIOS E RESPECTIVOS CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE BENS OU PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. IRREGULARIDADES. AUDIÊNCIA E DETERMINAÇÕES. ACÓRDÃO 769/2013-PLenÁRIO. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS

²² Art. 327. (...)

§ 1º Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da administração pública.

²³ Direito Administrativo, 25ª ed. São Paulo: 25ª ed. Atlas, 2012.

Serviços sociais autônomos, consoante Hely Lopes Meirelles (1996:338), ‘São todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotação orçamentária ou por contribuições parafiscais.

(...). Talvez por isso essas entidades não sejam consideradas integrantes da Administração Indireta. No entanto, pelo fato de administrarem verbas decorrentes de contribuições parafiscais e gozarem de uma série de privilégios próprios dos entes públicos, **estão sujeitas a normas semelhantes às da Administração Pública**, sob vários aspectos, em especial no que diz respeito à observância dos princípios da licitação, à existência de processo seletivo para seleção de pessoal, à prestação de contas, **à equiparação dos seus empregados aos servidores públicos para fins criminais (art. 327 do Código Penal) e para fins de improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 2-6-92)** (Di Pietro, 2012).

(grifei)

Texto semelhante ao do Código Penal, encontramos na Lei Geral de Licitações (Lei 8.666/1993)²⁴, cujo artigo 84, parágrafo 1º, traz previsão semelhante a do Código Penal ao equiparar a servidor público, para os fins da Lei, no que se refere as sanções administrativas e penais previstas, quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal (Planalto, Lei 8.666/1993 *on line*). Ou seja, no âmbito punitivo os SSA e seus empregados se equiparam a agentes públicos.

E é nesse cenário de conflito entre a relevância dos serviços executados pelos SSA e a falta de clareza no que se refere a prestação de informações a sociedade é que se propõe aplicar a metodologia da Escala Brasil Transparente (EBT) às entidades do Moderno Sistema ‘S’ com o objetivo de identificar se o Moderno Sistema ‘S’ possui algum mecanismo de accountability? Qual o grau de transparência e acesso à informação praticado pelas entidades que compõem o Moderno Sistema ‘S’?

Assim, o presente trabalho se propõe a mensurar o grau de transparência e acesso à informação exercido pelo Moderno Sistema ‘S’ a partir da aplicação da EBT. As entidades do Moderno Sistema ‘S’ foram as escolhidas devido a sua maior proximidade com o Poder público, em especial com o Poder Executivo, o que lhes confere, ao menos em tese, um compromisso ainda maior na prestação de contas a sociedade. Vale lembrar o trecho do já citado RE nº 789.874 “Diferentemente do que ocorre com os serviços autônomos do Sistema “S”, essas novas entidades (a) tiveram sua criação autorizada por lei e implementada pelo Poder Executivo (...) submetem-

²⁴ Art. 84. (...)

§ 1º Equipara-se a servidor público, para os fins desta Lei, quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, assim consideradas, além das fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, as demais entidades sob controle, direto ou indireto, do Poder Público.

se à supervisão do Poder Executivo, quanto à gestão de seus recursos.

Ao longo do processo verificaremos a existência e a utilização de mecanismos de accountability aplicados pelas entidades. Entretanto, para entendermos quem são as entidades serão submetidas a análise, e em qual medida se aplicam as normas de transparência e acesso à informação, é necessário conhecermos cada entidade individualmente. Para isso, faremos um panorama de cada entidade a partir da abordagem dos seguintes pontos: como estão estruturadas essas entidades; qual a fonte de seus recursos; e como se relacionam com o Poder público.

1.1 SEBRAE (Nacional)

O CEBRAE com “C”, Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa fazia parte da Administração Direta. Criado em 1972, atuava em parceria com ao Ministério do Planejamento. Na segunda metade da década de 1980, o CEBRAE deixou o Ministério do Planejamento e passou a atuar junto ao Ministério da Indústria e Comércio (MDIC). No início da década de 1990, o CEBRAE passou por um processo de desvinculação da estrutura da Administração Pública Federal e transformação em SSA, promovido pela Lei 8.029/1990:

Art. 8º É o Poder Executivo autorizado a desvincular, da Administração Pública Federal, o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa - CEBRAE, mediante sua transformação em serviço social autônomo. (Planalto, 1990 *on line*)

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, SEBRAE com “S”, foi criado por meio do Decreto 99.570/1990:

Art. 1º Fica desvinculado da Administração Pública Federal o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Cebrae) e transformado em serviço social autônomo.

Parágrafo único. **O Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Cebrae), passa a denominar-se Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).** (Planalto, 1990 *on line*)

(grifei)

O SEBRAE tem como sua missão institucional, planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica (SEBRAE, 2016 *on line*)²⁵. O SEBRAE é sediado em Brasília/DF, mas atua de forma descentralizada por meio de unidades vinculadas presentes nos 26 (vinte e seis) estados, e no Distrito Federal.

1.1.1 Fonte de Recursos

A principal fonte de recursos do SEBRAE é proveniente de contribuições especiais, como nos demais SSA. Mas, no caso do SEBRAE, os recursos não são provenientes de contribuições instituídas em seu favor e incidentes sobre categoria profissional específica. Os recursos do SEBRAE, são oriundos, de um percentual de 3% (Planalto, Lei 8.029/1990 *on line*)²⁶ sobre os recursos arrecadados pelo SENAI,

²⁵ Art. 5º do Estatuto social do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)

²⁶ Lei 8.029/1990: Art. 8º (...)

SENAC, SESI e SESC, por meio de contribuições especiais instituídas em favor desses, incidentes sobre a folha de pagamento da empresas das respectivas categorias profissionais que representam.

Posteriormente, com a criação da Agência de Promoção de Exportações do Brasil – Apex-Brasil (Lei 10.668/2003) e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI (Lei 11.080/2004), houve uma redução de 14,25% dos recursos do SEBRAE em favor desses novos SSA, na seguinte proporção:

§ 4º O adicional de contribuição a que se refere o § 3º deste artigo será arrecadado e repassado mensalmente pelo órgão ou entidade da Administração Pública Federal ao Cebrae, ao Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil – Apex-Brasil e ao Serviço Social Autônomo Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, na proporção de 85,75% (oitenta e cinco inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) ao Cebrae, 12,25% (doze inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) à Apex-Brasil e 2% (dois inteiros por cento) à ABDI. (Planalto, Lei 8.029/1990 *on line*).²⁷

Mesmo com a redução de 14,25% da sua principal receita, segundo dados da Receita Federal²⁸, foram repassados ao SEBRAE em 2018 mais de R\$ 3,3 bilhões. Como dito anteriormente, o SEBRAE no início dos anos de 1990 quando da sua criação passou a atuar em parceria com o MDIC, que em 2019 foi absorvido pelo Ministério da Economia. Para se ter uma ideia do volume de recursos do SEBRAE, em 2018 quando o MDIC ainda existia como ministério, o valor orçado para Pasta foi de pouco mais R\$ 2,8 bilhões (Câmara, 2018 *on line*)²⁹.

1.1.2 Estrutura organizacional e governança

O Conselho Deliberativo Nacional (CDN) é um órgão colegiado que corresponde a instância máxima de governança do SEBRAE (parágrafo 1º, do artigo 10 da Lei 8.029/1990). É composto por 13 (treze) conselheiros titulares e seus

§ 3º Para atender à execução das políticas de apoio às micro e às pequenas empresas, de promoção de exportações e de desenvolvimento industrial, é instituído adicional às alíquotas das contribuições sociais relativas às entidades de que trata o art. 1º do Decreto-Lei no 2.318, de 30 de dezembro de 1986, de: (...)

c) três décimos por cento a partir de 1993.

²⁷ Art. 15. da Lei 11.080/2004.

²⁸ Repasse da Arrecadação das Outras Entidades e Fundos (Terceiros)

²⁹ Lei nº 13.857/2018 (LOA 2018), Anexo II - Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, por Órgão Orçamentário.

respectivos suplentes para mandato de 2 (dois) anos. É responsável por aprovar o Regimento Interno do SEBRAE; aprovar o Regimento Interno do Conselho Fiscal; aprovar o Regimento Interno do CDN; decidir sobre as políticas, diretrizes e prioridades de aplicação de recursos; aprovar o Planejamento Estratégico do SEBRAE; e destituir “ad nutum” o Diretor-Presidente ou qualquer dos Diretores e membro do Conselho Fiscal, considerando as hipóteses previstas no parágrafo 7º do artigo 14 do Estatuto Social do SEBRAE (SEBRAE, 2016 *on line*)³⁰.

O Conselho Fiscal (artigo 15 do Estatuto Social do SEBRAE) é composto por 5 (cinco) com mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzido uma única vez por igual período. É o órgão de assessoramento do CDN para assuntos de gestão financeira, contábil e patrimonial (SEBRAE, 2016 *on line*).

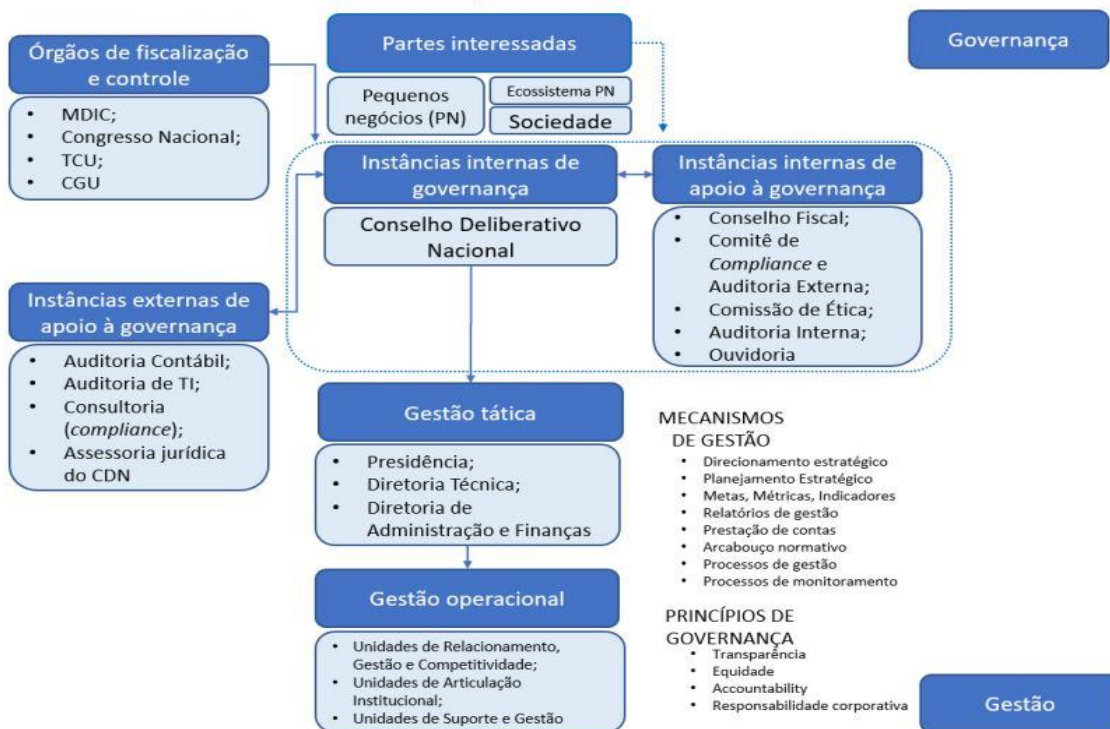
A Diretoria Executiva (§ 3º, do artigo 10 da Lei 8.029/1990) é composta por 1 (um) Presidente e 2 (dois) Diretores, eleitos pelo Conselho Deliberativo para mandato de 4 (quatro) anos, podendo ser por ele exonerados a qualquer tempo, de ofício ou por proposta do Conselho Deliberativo, aprovada por maioria absoluta de seus membros. Sob sua responsabilidade estão gestão técnica e administrativa do SEBRAE.

A SEBRAE é dotado de estrutura própria de controle interno composta pela Unidade de Auditoria Interna, além de 2 (dois) comitês que funcionam como instâncias consultivas, são eles: Comitê de Compliance e Auditoria Externa e Comissão de ética, além do Ouvidor.

A figura a seguir retrata como estão estruturadas essas instâncias no SEBRAE:

³⁰ Estatuto Social do SEBRAE (Resolução CDN N° 280/2017)

Figura 1 -Estrutura de governança do SEBRAE.



Fonte: Relatório de Gestão - SEBRAE, 2018.

O SEBRAE é organizado sob a forma de sistema e é composto por uma unidade nacional coordenadora e por unidades operacionais vinculadas distribuídas no em cada um dos Estados e no Distrito Federal. A estrutura do SEBRAE Nacional, formada por Conselho Deliberativo, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva, é reproduzida em cada uma da 27 unidade operacionais espalhadas pelo Brasil.

1.1.3 Relacionamento com o Poder público

Com a missão de promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos pequenos negócios e estimular o empreendedorismo, o SEBRAE atua em parceria com o Ministério da Economia, mais ainda com a Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade. Um exemplo de projeto executado pelo SEBRAE em parceria com o Ministério é o InovAtiva Brasil - programa gratuito de aceleração em larga escala para negócios inovadores.

1.2 Apex-Brasil

Criada em 2003 por meio da Medida Provisória Nº 106/2003 e posteriormente convertida na Lei nº 10.668/2003 a Apex-Brasil foi regulamentada Decreto nº 4.584/2003, tendo como objetivo a execução de políticas de promoção de exportações em cooperação com o Poder público, incluindo ações para promoção de investimentos observadas as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial, tecnológica, de agricultura e de serviços.

1.2.1 Fonte de Recursos

Os recursos que financiam à Apex-brasil são constituídos primordialmente por um percentual de 12,25% sobre os valores arrecadados pelo SEBRAE que, por sua vez, como dito antes, tem seus recursos oriundos do percentual de 3% sobre as contribuições sociais arrecadas poro SENAI, SENAC, SESI e SESC. Na tabela abaixo, vemos o quanto representa esse percentual em números, em milhões de reais:

Tabela 3 – Comparativo Apex.

RECEITAS NO EXERCÍCIO (em milhares de reais)	2018	2017	VARIAÇÃO
Contribuição Social	478.255	495.236	-3,4%
Financeiras*	18.302	15.700	16,6%
Convênios Públicos e Contratos	13	596	-97,8%
Serviços Nacionais e Internacionais	9.178	5.354	71,4%
Outras Receitas	2.156	3.822	-43,6%
Total	507.904	520.708	-

Fonte: Relatório de Gestão - Apex-Brasil, 2018.

Em relação as contribuições sociais, a variação vista em 2018 com relação a 2017 foi negativa, em -3,4%, pois na receita de 2017 está incluído o valor de R\$ 24,7 milhões referente a REFIS³¹. Então, se desconsiderarmos esse fato excepcional, a

³¹ São programas de refinanciamento de dívidas fiscais onde os contribuintes devedores do fisco recebem incentivos por meio da diminuição ou isenção de juros e multas para quitar suas dívidas fiscais.

receita de contribuição social em 2018 teve um aumento de 1,6%, ou seja, um incremento de pouco mais de R\$ 7,6 milhões.

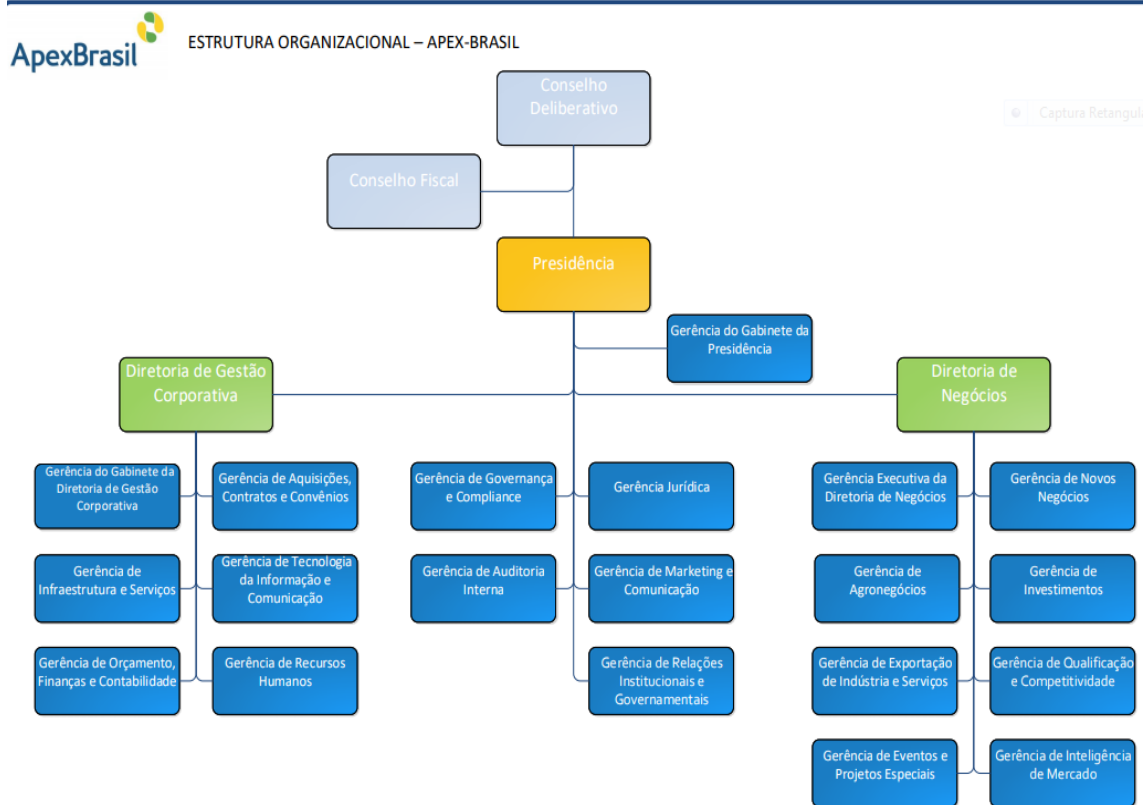
1.2.2 Estrutura organizacional e governança

O Conselho Deliberativo, órgão superior de direção da APEX-Brasil, é composto por 09 (nove) representantes, sendo 05 (cinco) do Poder Executivo e 04 (quatro) de entidades para um mandato de 02 (dois) anos, (Planalto, inciso I, do artigo 3º e artigo 4º da Lei 10.668/2003 *on line*).

O Conselho Fiscal é responsável pela fiscalização e controle interno da APEX-Brasil, é composto por 03 (três), sendo 02 (dois) representantes do Poder Executivo e 01 (um) da sociedade civil para um mandato de 02 (dois) anos, (inciso II, do artigo 3º e artigo 5º da Lei 10.668/2003 *on line*).

A Diretoria Executiva (parágrafo 3º, do artigo 10º da Lei 8.029/1990 *on line*) é composta por 1 (um) Presidente, indicado pelo Presidente da República, para exercer o cargo por um período de 04 (quatro) anos, demissível *ad nutum*, podendo ser reconduzido uma única vez por igual período (artigo 6º da Lei 10.668/2003 *on line*) e 2 (dois) Diretores, eleitos nomeados pelo Presidente da Apex-Brasil, por indicação do Conselho Deliberativo para mandato de 04 (quatro) anos (artigo 6º da Lei 10.668/2003 *on line*). A figura a seguir demonstra como estão estruturadas essas instâncias:

Figura 2 - Estrutura de governança Apex.



Fonte: Apex-Brasil, 2018.

A Apex-Brasil visando o cumprimento de sua missão institucional, mantém ainda, 13 (treze) escritórios ao redor do mundo, sendo 03 (três) no Brasil (São Paulo, Recife e Brasília, onde é sediada) e 10 (dez) no exterior.

1.2.3 Relacionamento com o Poder público

A lei de criação da Apex-Brasil, prevê em seu que o Poder Executivo definirá os critérios do contrato de gestão (Planalto Lei 10.668/2003 *on line*)³². Quando foi criada a Apex-Brasil, o órgão do Poder Executivo no qual a entidade mantinha firmado um contrato de gestão era o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC),

³² Lei 10.668/2003:

Art. 9º Competirá ao Poder Executivo supervisionar a gestão da Apex-Brasil, observadas as seguintes normas:

I - o Poder Executivo definirá os termos do contrato de gestão, que estipulará as metas e objetivos, os prazos e responsabilidades para sua execução e especificará os critérios para avaliação da aplicação dos recursos repassados à Apex-Brasil;

II - o orçamento-programa da Apex-Brasil para a execução das atividades previstas no contrato de gestão será submetido anualmente à aprovação do Poder Executivo;(...)

assim permanecendo até 2015. Já em 2016, no governo do Presidente Michel Temer, a vinculação da Apex-Brasil mudou do MDIC para O Ministério de Relações Exteriores (MRE). Essa mudança foi trouxe um alcance maior a Apex-Brasil que passou a desenvolver um trabalho integrado com Setores de Promoção Comercial (SECOMs) do MRE – localizados em 104 Embaixadas e Consulados ao redor do mundo.

1.3 ABDI

A Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) teve sua criação autorizada por meio da Lei nº 11.080 de 30 de dezembro de 2004³³, de autoria do poder Executivo Federal. A ABDI foi instituída pelo próprio Executivo Federal por meio do Decreto nº 5.532 de 05 de janeiro de 2005³⁴, que instituiu o Serviço Social Autônomo Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, com a finalidade de promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial, especialmente as que contribuam para a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia.

Vale destacar que Decreto nº 5.532/2005 dispõe que a ABDI no desenvolvimento das ações deverá dar especial enfoque aos programas e projetos estabelecidos pela Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)³⁵, esta vigente *entre 2004-2008*.

1.3.1 Fonte de Recursos

No que tange a origem dos recursos que financiam à ABDI, esses são constituídos primordialmente pelo percentual de 2% (dois por cento) sobre os valores arrecadados pelo SEBRAE.

³³Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a instituir Serviço Social Autônomo com a finalidade de promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial, especialmente as que contribuam para a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia. § 1º O Serviço Social Autônomo de que trata o caput deste artigo, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, denomina-se Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI. (Planalto, 2004 *on line*)

³⁴Art. 1º Fica instituído o Serviço Social Autônomo Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, conforme disposto no art. 1º da Lei nº 11.080, de 30 de dezembro de 2004. (Planalto, Decreto nº 5.532/2005 *on line*)

³⁵ PITCE foi lançada em 31 de março de 2004, com o objetivo de fortalecer e expandir a base industrial brasileira por meio da melhoria da capacidade inovadora das empresas.

Essa receita de Contribuição Sociais é arrecada pela Receita Federal do Brasil (RFB) que rateia e distribui diretamente aos SSA beneficiários na proporção na proporção de 85,75% (oitenta e cinco inteiros e setenta e cinco centésimos por cento) ao Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (CEBRAE), 12,25% (doze inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) à Apex-Brasil e 2% (dois inteiros por cento) à ABDI (Lei nº 8.029/1990 *on line*)³⁶.

Além das receitas provenientes das contribuições sociais, artigo 17 da Lei 11.080/2004, prevê receitas adicionais para financiar a ABDI na execução de sua missão institucional:

Art. 17. Constituem receitas adicionais da ABDI:

I - os recursos que lhe forem transferidos em decorrência de dotações consignadas no Orçamento-Geral da União, créditos adicionais, transferências ou repasses;

II - os recursos provenientes de convênios, acordos e contratos celebrados com entidades, organismos e empresas;

III - as doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados;

IV - os decorrentes de decisão judicial;

V - os valores apurados com a venda ou aluguel de bens móveis e imóveis de sua propriedade; e

VI - os rendimentos resultantes de aplicações financeiras e de capitais, quando autorizadas pelo Conselho Deliberativo. (Planalto Lei 11.080/2004 *on line*).

Não obstante a existência de receitas adicionais, elas representam menos de 10% (dez por cento) do total das receitas arrecadadas/geradas nos anos de 2017 e 2018 (ABDI, 2018 p. 10-16) pela ABDI, como demonstrado a seguir:

Tabela 4 – Receitas ABDI.

Principais receitas	Receitas ABDI			
	2017	% da receita	2018	% da receita
Contribuições sociais - Operação própria	R\$ 82.087.521,37	89,24%	R\$ 79.273.532,42	91,00%
Receitas com Outras Operações - Operação Própria	R\$ 225.987,56	0,25%	R\$ 128.885,26	0,15%
Receitas com Finanças	R\$ 4.595.536,81	5,00%	R\$ 5.425.407,96	6,23%
Receitas de Convênios MDIC	R\$ 5.078.028,81	5,52%	R\$ 2.288.341,38	2,63%
Total	R\$ 91.987.074,55	100,00%	R\$ 87.116.167,02	100,00%

Fonte: Autor, 2019.

³⁶ Art. 8º da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.

1.3.2 Estrutura organizacional e governança

A Diretoria Executiva (inciso III, do artigo 2º da Lei 11.080/2004) é composta por 1 (um) Presidente e 2 (dois) Diretores, escolhidos e nomeados pelo Presidente da República para o exercício de mandato de 4 (quatro) anos, podendo ser por ele exonerados a qualquer tempo, de ofício ou por proposta do Conselho Deliberativo, aprovada por maioria absoluta de seus membros. Sob sua responsabilidade estão gestão técnica e administrativa da ABDI.

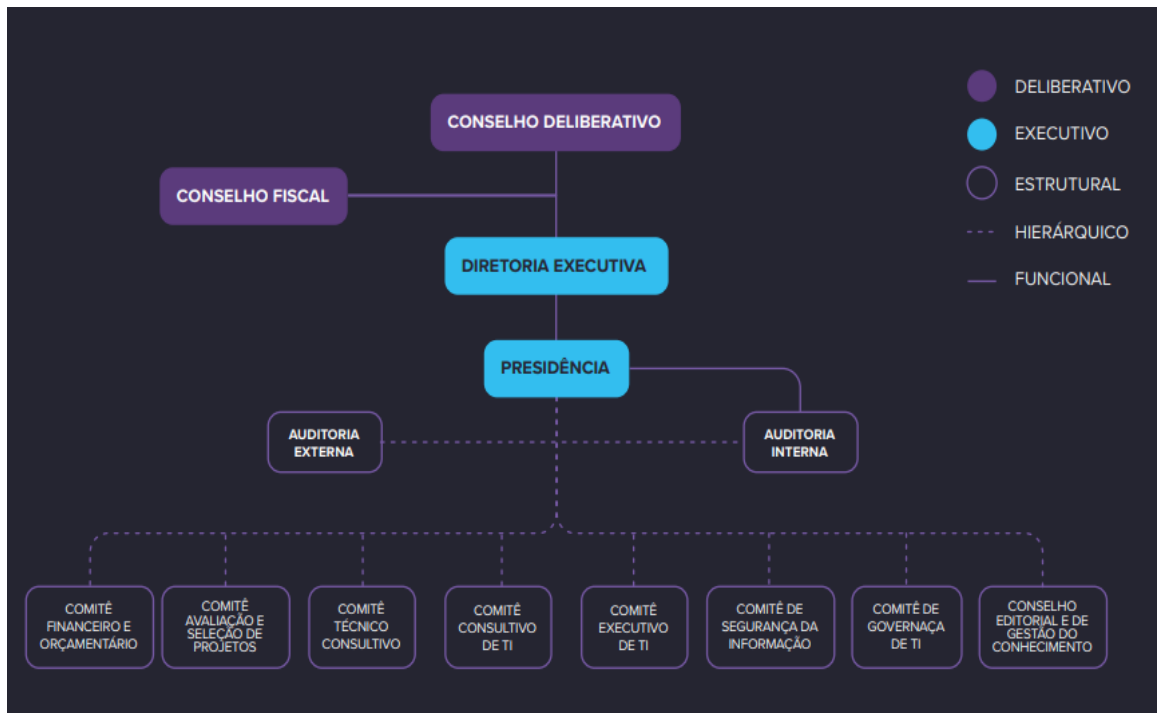
O Conselho Deliberativo é a instância máxima de governança da ABDI - constituído por 15 (quinze) membros (inciso I, do artigo 2º da Lei 11.080/2004), sendo 8 (oito) indicados pelo Poder público e 7 (sete) representantes da Sociedade Civil com mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzido uma única vez por igual período.

O Conselho Fiscal (inciso II, do artigo 2º da Lei 11.080/2004) é composto por 3 (três) membros, sendo 2 (dois) indicados pelo Poder público e 1 (um) representantes da Sociedade Civil, com mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzido uma única vez por igual período.

A ABDI ainda é dotada de estrutura própria de controle interno composta pela Gerencia de Auditoria e Ouvidoria (GEAUD), que cumula a competência de Ouvidoria da instituição. Existem ainda, 8 (oito) comitês que funcionam como instâncias consultivas cuja função é subsidiar a tomada de decisão da Diretoria Executiva da ABDI, são eles Comitê Financeiro e Orçamentário; Comitê de Avaliação e Seleção de Projetos; Comitê Técnico Consultivo; Comitê Consultivo de TI; Comitê Executivo de TI; Comitê de Segurança de Informação; Comitê de Governança de TI; Conselho Editorial e de Gestão do Conhecimento.

A figura a seguir, retrata como estão estruturadas essas instâncias na ABDI:

Figura 3 -Estrutura de Governança.



Fonte: Relatório de Gestão, ABDI, 2018.

1.3.4 Relacionamento com o Poder público

O artigo 10 da Lei nº 11.080/2004³⁷ prevê que a BDI deve atuar em parceria com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), atualmente Ministério da Economia, Indústria e Comércio Exterior e Serviços³⁸, por meio de contrato de gestão para execução das finalidades previstas no artigo 1º da referida lei. Quanto ao contrato de gestão, José Santos de Carvalho Filho os descreve como sendo:

(...) instrumento que formaliza o vínculo jurídico entre os pactuantes, estabelece os objetivos do ajuste e define os direitos e obrigações dos signatários. Em que pese a denominação constante da lei, o ajuste não estampa propriamente um “contrato”, assemelhando-se muito mais, em razão de sua fisionomia e objeto, à modalidade de convênio (...) (CARVALHO FILHO, 2015 p. 262).³⁹

³⁷ Art. 10. A ABDI firmará contrato de gestão com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior para execução das finalidades previstas nesta Lei.

³⁸ O MDIC foi fundido a outras Pastas dando origem ao Ministério da Economia por Medida Provisória nº 870/2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.844/2019.

³⁹ Manual de Direito Administrativo, p. 262

O contrato de gestão firmado entre MDIC e ABDI fixa metas (ABDI, 2018 p. 10) a serem atingidas com a finalidade de permitir uma avaliação objetiva do desempenho e eficiência da ABDI na execução da sua missão institucional. A ABDI anualmente estrutura um Plano de Ação que contempla o conjunto de programas e projetos que serão executados no ano seguinte objetivando alcançar os resultados propostos no Contrato de Gestão.

1.4 ANATER

A ANATER surgiu com o propósito de promover a execução de políticas de desenvolvimento da assistência técnica e extensão rural, com especial foco naquelas contribuam para a elevação da produção, produtividade e qualidade dos produtos e serviços rurais, visando desenvolvimento sustentável no meio rural (artigo 1º da Lei nº12.879/2013).

1.4.1 Fonte de Recursos

Ao contrário de todos os outros SSA, exceto a APS, gestora da Rede SARAH de Hospitais, a ANATER não é beneficiária de contribuições sociais, sendo seus recursos principais aqueles transferidos em decorrência de dotações anuais consignadas no orçamento geral da União, créditos adicionais, transferências ou repasses. Não obstante a existência de receitas adicionais, elas representam menos de 3% (três por cento) do total dos recursos da ANATER anos de 2016 e 2017 (*p. 1-12 on line*) pela ABDI, como demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 5 – Receitas ANATER.

Receitas ANATER				
Principais receitas	2016	% da receita	2017	% da receita
Receitas Repasse	R\$ 31.087.503,00	97,83%	R\$ 115.242.181,70	97,62%
Receitas financeiras	R\$ 689.500,46	2,17%	R\$ 2.748.146,61	2,33%
Outra receitas	R\$ 1.143,50	0,00%	R\$ 61.506,51	0,05%
Total	R\$ 31.778.146,96	100,00%	R\$ 118.051.834,82	100,00%

Fonte: Autor, 2019.

1.4.2 Estrutura organizacional e governança

O Conselho de Administração, órgão superior de direção da ANATER, é composto por 11 (onze) membros para um mandato de 02 (dois) anos (inciso II do artigo 3º e artigo 5º da Lei nº 12.897/2014).

O Conselho Fiscal é responsável pela fiscalização e controle interno da APEX-Brasil, é composto por 03 (três), sendo 02 (dois) representantes do Poder Executivo e 01 (um) da sociedade civil para um mandato de 02 (dois) anos, (artigo 6º da Lei nº 12.897/2014).

A Diretoria Executiva (parágrafo 3º, do artigo 10º da Lei 8.029/1990) é composta por 1 (um) Presidente, indicado pelo Presidente da República, para exercer o cargo por um período de 04 (quatro) anos, demissível *ad nutum*, podendo ser reconduzido uma única vez por igual período (artigo 6º da Lei 10.668/2003) e 2 (dois) Diretores, eleitos nomeados pelo Presidente da Apex-Brasil, por indicação do Conselho Deliberativo para mandato de 04 (quatro) anos (inciso I do artigo 3º da Lei nº 12.897/2014). A figura a seguir demonstra como estão estruturadas essas instâncias:

Figura 4 - Estrutura de governança ANATER.



1.4.3 Relacionamento com o Poder público

A ANATER possui em sua lei de criação a previsão de que compete ao Poder Executivo federal definir os termos do contrato de gestão e estipular as metas, objetivos, prazos e responsabilidades para sua execução, bem como os critérios para avaliação da aplicação dos recursos a ela repassados (inciso I do artigo 10 da Lei nº 12.897/2014). O referido contrato de gestão foi inicialmente firmado junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), mas com a absorção desse pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a supervisão do contrato de gestão passou a ficar sob a responsabilidade da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF/MAPA).

Agora que conhecemos mais profundamente os SSA que serão submetidos ao crivo da EBT, passaremos a estabelecer os conceitos de accountability, transparência e acesso à informação que serão levados em conta quando da aplicação da EBT.

2. Accountability: a cultura de prestar contas

A busca por uma definição de accountability é tão árdua quanto a busca por uma tradução para a língua portuguesa que consiga representar, expressar as várias dimensões em que o termo se emprega. Essa dificuldade foi trabalhada por Anna Maria Campos (1990), Em seu artigo “Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?”, onde acareou dimensões políticas e culturais da sociedade brasileira com os da sociedade americana, realçando alguns marcos socioculturais do ambiente brasileiro para o surgimento dos elementos basilares da accountability.

A autora faz referência a Mosher (1968)⁴⁰ a quem atribui “as primeiras luzes na busca da compreensão”. Para ela, Mosher apresenta a accountability como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo. Contudo, essa definição possuía limitações que repousavam na falta de consciência popular e da compreensão de comunidade, responsáveis por uma maior participação da sociedade civil no acompanhamento dos ações da burocracia estatal.

Autores que abordam o assunto da perspectiva da doutrina política ainda não entraram em acordo sobre qual acepção adotar em suas análises. Essa imprecisão deixa a discussão árida quando a ideia é introduzida em discussões na seara política. Muitos autores já se referiram a esta questão, mas ninguém ofereceu um conceito que seja largamente aceito. É por isso que o termo aparece continuamente adjetivado por horizontal, vertical, econômica, política etc. Se, por um lado, há autores que adotam um sentido que não possui elementos extremamente consistentes, há outros que restringem a sua extensão em favor da sua instrumentalidade.

Um dos pioneiros em instituir distinções entre tipos de accountability foi O'Donnell (1994, p. 88-93). Ele cunhou duas expressões muitíssimo utilizadas no debate atual: accountability horizontal e accountability vertical. Por accountability vertical denominou os mecanismos institucionais que possibilitariam aos cidadãos e à sociedade civil demandar a prestação de contas pelos agentes públicos, sendo as eleições livres e justas o essencial. Quando o autor forjou os termos, o fez em um

⁴⁰ Frederick Mosher (1913 - 1990) foi professor de governo e relações exteriores da Universidade da Virgínia e influenciou fortemente uma geração de estudiosos da administração pública com seus muitos escritos, especialmente por seu livro *Democracy and the Public Service*.

contexto idealista profuso. Para ele, o direito dos cidadãos escolherem quem os governa e de proferir suas opiniões e pleitos congregam os elementos democráticos essenciais, bem como a ideia de que há direitos que não podem ser subtraídos pelo Estado.

Segundo o autor, as bases do *accountability* vertical são os mecanismos institucionais que possibilitam aos cidadãos cobrar a prestação de contas por parte dos agentes públicos tendo como premissa fundamental um ambiente de eleições livres e justas. Mas a concepção de *accountability* vertical igualmente inclui as ações da sociedade civil com o intuito de mostrar os atos aparentemente contrários ao interesse comum perpetrados pelas autoridades públicas, daí ser imprescindível a conservação de um conjunto de liberdades ao dispor da cidadania, liberdade de opinião e associação, bem como de acesso a fontes variadas de comunicação, que permitem a articulação de demandas e a formulação de denúncias destes atos praticados por autoridades públicas.

Quanto ao *accountability* horizontal, consiste, no âmbito do Estado, na existência de órgãos competências legais para fiscalizar, investigar, processar e sancionar outros órgãos ou agentes estatais que pratiquem ações ou omissões ilegais, ou seja, não cumpram com suas finalidades legais ou que no cumprimento destas se afastem dos seus limites legais de atuação. Dessa maneira, o *accountability* horizontal seria exercido por instâncias institucionais de controle e avaliação, sendo, em termos, *accountability* horizontal e a ideia de *checks and balances* são a mesma face de uma moeda. O conceito trazido pelo autor foi de grande importância para os debates contemporâneos sobre *accountability*, e logo foi objeto de estudos e críticas de autores que o sucederam.

Para Schedler (1999), por exemplo, a *accountability* vertical significaria uma relação de submissão, onde aqueles que estão na parte de cima de linha vertical teria mais poder do que estão na parte baixa, formando uma relação entre desiguais. Segundo o autor, as noções de verticalidade e de horizontalidade de O'Donnell partem do desenho clássico de hierarquia de pirâmide (*Top and Down*) em que quanto mais no topo se estar, maior é o seu poder, o que tornaria a *accountability* vertical relação entre desiguais, onde quem ocupa o topo da pirâmide manteria aqueles que estão abaixo submetidos à *accountability*.

Aqui, a discussão perpassa a Teoria do Agente (Jensen e Meckling, 1976). Essa teoria trata da relação Agente-Principal que tem como mote a assimetria de informação entre o Principal (aquele que delega) e o Agente (aquele que executa), pois via de regra o agente possui informações de suas atividades, que são desconhecidas pelo principal. No contexto da accountability pública, podemos entender como o Principal sendo o cidadão que delega aos seus representantes, seja de forma direta ou indireta, o direito/dever de representá-los e o agente como sendo os seus representantes.

Não obstante a discussão doutrinária, diversos órgãos da Administração Pública brasileira adotam diferentes conceitos de accountability. A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N°01/2016⁴¹, por exemplo, no artigo 2º, inciso I define accountability como sendo o conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações.

A Norma Nacional – ABNT NBR ISO 26000:2010 (INMETRO, 2010 *on line*)⁴² por sua vez, define accountability como sendo a condição de responsabilizar-se por decisões e atividades e de prestar contas destas decisões e atividades aos órgãos de governança, autoridades legais e às partes interessadas da organização.

O TCU em publicação de 2014 (p. 34) remete a definição de accountability ao descrito nas normas de auditoria da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) - como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades.

Encontrar um conceito “fechado” para accountability, uma definição exata, algo que represente sua essência em todas suas dimensões, é uma tarefa, que até o

⁴¹ Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.

⁴² Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) é o Foro Nacional de Normalização. ISO refere-se ao nome *International Organization for Standardization*, Organização Internacional para Normatização em tradução livre.

momento, nem a doutrina, nem os órgãos de controle, nem a burocracia estatal foi capaz de concretizar. Mas podemos destacar algumas características que um ambiente de accountability deve possuir, quais sejam: a publicidade; a responsabilização pelos atos praticados, ainda que nem sempre seja aplicada uma sanção, e a justificação dos atos praticados.

A accountability tem a transparência como requisito basilar. Não há de se falar em accountability, em especial no campo da administração pública, em um cenário de obscuridade. Mesmo se tratando de conceitos distintos, accountability e transparência possuem forte intercessão e a ausência de um fragiliza, ou até inviabiliza a existência do outro.

2.1. Transparência e Acesso à Informação, os Caminhos da Accountability

O cidadão é o principal ator do controle das ações estatais. O acesso a dados e informações de posse do aparato estatal é condição primordial para efetivação do controle popular. Na ausência de informações, os cidadãos, aqueles que cuja as ações do Estado devem atender, ou seja o principal interessado, permanece na escuridão.

O conceito de transparência tem seu embrião no Estado Democrático de Direito, mais exatamente no princípio da publicidade. Em um Estado Democrático a exigência de que os atos da administração pública sejam públicos, torna a transparência um dever Estatal, uma ferramenta que garante dos cidadãos a ciência das decisões do Estado promovendo entre estes uma de confiança e legitimidade. Daí a afirmação de MARTINS (2010, p. 2018) de que a confiança é um verdadeiro axioma constitucional que permite a paz e segurança no tráfego jurídico.

Ávila (2004, p. 75), nos traz o entendimento em relação a transparência pública e sua correlação imediata ao princípio da publicidade:

É inquestionável que a transparência é dever situado no âmbito do princípio da publicidade, também aplicável à Administração Pública segundo à Constituição Federal de 1988. Não pode ser considerada, assim, dever dedutível do princípio da impessoalidade (e a proteção da confiança do cidadão) implica o dever de transparência no desempenho das atividades administrativas.(ÁVILA, 2004 p.75)

O acesso à informação e a transparência pública como resultado desta se

partem de dois conceitos de transparência, que se subdivide em: transparência ativa e transparência passiva. Podemos compreender por transparência ativa, como sendo o dever da administração pública de divulgar informações à sociedade por iniciativa própria, de forma espontânea, independente de qualquer solicitação. Já a transparência passiva é a obrigação da administração pública divulgar informações sob demanda em atendimento às solicitações da sociedade, o que se confunde, ou se funde ao conceito de acesso à informação.

Para JÚNIOR (2010, p. 296) a efetiva participação dos administrados na gestão e no controle dos atos praticados pela Administração Pública é um dos pilares do Estado Democrático. Sua formulação repousa sobre uma verdadeira ideologia de participação do administrado nas funções administrativas para a legitimidade dos atos da Administração Pública. Uma Administração Pública eficaz, democrática e participativa é exigência natural do Estado de Direito e só pode se desenvolver em um ambiente onde não haja obscuridade dos atos da Administração.

A participação popular é fundamental para assegurar os direitos tutelados pelo Poder público, uma vez que em essência, no Estado contemporâneo o poder emana do povo e este dispõe de mecanismos constitucionais e infra legais para exercê-lo de forma livre e eficaz, alçando o cidadão da posição de mero expectador para a condição de agente fiscalizador da Administração Pública.

Na visão do professor Paulo Bonavides (2007, p. 570-573), entre os direitos chamados de direitos fundamentais de quarta geração, ou dimensão, estariam o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. A democracia positivada enquanto direito da quarta geração tornar-se-ia, uma democracia direta, possível graças aos avanços da tecnologia e comunicação.

O direito à informação foi elevado ao *status* direito humano fundamental pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo 19:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, **receber e transmitir informações** e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. (DUDH, p. 11).

(grifei)

O Brasil aderiu a esse movimento internacional pelo acesso à informação

como ferramenta de para construção de um Estado de Direito ao assumir compromissos internacionais:

Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2006 *on line*)⁴³, artigo 10:

Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, **cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder.** Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas:

- a) A instauração de procedimentos **ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública**, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público;
- b) A **simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público** às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e (...)

(grifei)

Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (2000 *on line*)⁴⁴, item 3 e item 4:

3. Toda pessoa tem o direito de acesso à informação sobre si própria ou sobre seus bens, **de forma expedita e não onerosa**, esteja a informação **contida em bancos de dados, registros públicos ou privados** e, se for necessário, de atualizá-la, retificá-la e/ou emendá-la.

4. O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas.

(grifei)

Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1992 *on line*)⁴⁵, artigo 19, item 2 e item 3, alíneas a e b:

2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer

⁴³ A finalidade da presente Convenção é: a) Promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção; b) Promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos; c) Promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos, 2007.

⁴⁴ Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em seu 108º período ordinário de sessões, celebrado de 16 a 27 de outubro de 2000.

⁴⁵ Incorporado a legislação brasileira por meio do Decreto nº 592 de 06 de julho de 1992

outro meio de sua escolha.

3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará **deveres e responsabilidades especiais. Conseqüentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei** e que se façam necessárias para:

- a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
- b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas.

(grifei)

Todos esses tratados, convenções e declarações no qual o Brasil se inseriu, demonstra, no mínimo, uma forte tendência do Estado brasileiro em promover mudanças de rumos que efetivem as disposições constitucionais no que se refere ao controle social e o dever da Administração Pública de promover de forma ativa a transparência das ações estatais.

Stiglitz (2002) sobre a transparência dos atos do governo nos relata que os segredos foram à marca principal dos Estados totalitários que arruinaram o século XX e, ainda que o público tenha interesse na transparência, funcionários eram incentivados a manter o sigilo mesmo em sociedades democráticas.

A CGU em publicação (BRASIL, 2012 p.13) enfatiza que “Na cultura de segredo a informação é retida e, muitas vezes, perdida. A gestão pública perde em eficiência, o cidadão não exerce um direito e o Estado não cumpre seu dever”. Não obstante a constituição possua essa previsão de acesso à informação como regra, era perceptível a necessidade de uma legislação infraconstitucional que regulamentasse a forma com que a administração pública deveria prestar, ou excepcionalmente negar a informação.

Anna Maria Campos (1990, p. 35) ressalta que “somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor”.

No Brasil, a CF/1988 garantiu o direito de acesso à informação e aos dados públicos o status de garantia fundamental. O artigo 5º, inciso XXXIII (Planalto, *on line*)⁴⁶, garante a toda pessoa direito a receber dos órgãos públicos informações de

⁴⁶ Art. 5º (...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;(...)

seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade.

A informação pública é um direito que qualifica o cidadão a participar de maneira ativa nas ações governamentais. E foi com o objetivo de dar efetividade a essa garantia constitucional que foi aprovada a Lei nº 12.527 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI).

A LAI é uma lei de abrangência nacional que aplica a União, Estados, Municípios, aos órgãos do Legislativo, Executivo, Judiciário, Cortes de Contas, Ministério Público, e órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta da União, de Estados e Municípios:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

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

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (LAI, 2011 *on line*)⁴⁷

Por sua vez, o texto do artigo 2º da LAI dispõe que:

Art. 2º **Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.**

Parágrafo único. **A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação**, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas. (LAI, 2011 *on line*)⁴⁸

(grifei)

Nesse texto é que estão enquadrados os SSA. Todavia, nesse ponto, começam a surgir as interpretações quanto a submissão, ou não, dos SSA a LAI e em qual medida essas entidades estariam obrigadas a fornecer informações fundamentadas na Lei. As dúvidas, ou em certa medida a relativização, acerca da

⁴⁷ Lei 12.527/2011

⁴⁸ Lei 12.527/2011

aplicação da LAI por parte dos SSA se fundamentou basicamente na possível “brecha” deixada no artigo 2º da LAI ao fazer uso do termo “...no que couber, às entidades sem fins lucrativos” (LAI, 2011 *on line*) e que por tanto simplesmente não caberia aos SSA.

Outro argumento utilizado era o de que no texto do artigo 2º o “que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres” (LAI, 2011 *on line*) se refere, aos recursos públicos repassados pela Administração Pública “mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres” (LAI, 2011 *on line*).

Ocorre que, como visto anteriormente, quando tratamos dos recursos que financiam os SSA, mais especificamente sobre sua principal fonte de receita, às Contribuições Especiais, vimos que, essas contribuições tem natureza jurídica específica, parafiscal, e são arrecadadas diretamente pelos SSA. Assim sendo, como as Contribuições Sociais representam mais de 80%, dos recursos arrecadados por essas entidades, os SSA só estariam obrigados a prestar informações por força da LAI referente aos recursos recebidos através de subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

O Decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012 (Planalto, 2012 *on line*) regulamentou a LAI no âmbito do Poder Executivo federal, deixando a cargo de Estados, Municípios e demais Poderes da República editarem seus próprios regulamentos. A abrangência do Decreto atinge a órgãos da administração direta, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União⁴⁹.

O artigo 63 do Decreto dispõe que “as entidades privadas sem fins lucrativos que receberem recursos públicos para realização de ações de interesse público deverão dar publicidade às seguintes informações (...)” (D. nº 7.724, 2012 *on line*).

⁴⁹ Art. 5º Sujeitam-se ao disposto neste Decreto os órgãos da administração direta, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União. (D. nº 7.724, 2012)

Novamente, a interpretação adotada pelos SSA, como por exemplo a ABDI, residia em um entendimento restritivo e limitando a prestar as informações previstas nos incisos subsequentes do referido dispositivo:

Art. 63 (...)

I - cópia do estatuto social atualizado da entidade;

II - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; e

III - cópia integral dos convênios, contratos, termos de parcerias, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres realizados com o Poder Executivo federal, respectivos aditivos, e relatórios finais de prestação de contas, na forma da legislação aplicável. (D. nº 7.724, 2012 *on line*).

Existem autores que compartilham dessa visão, como Cunha Filho e Xavier (2014) que entendem que o Decreto nº 7.724/2012 não é aplicável, por estes não integrarem a estrutura da Administração Pública Federal. Por tanto, somente se submeteriam à Lei nº 12.527/2011 no limite dos recursos públicos envolvidos, e quando as atividades realizadas forem estritamente privadas, sem qualquer participação do Poder público, estas ficam resguardadas do dever de dar publicidade a seus atos:

Estas instituições, conforme referiu-se, submetem-se à Lei n. 12.527/11. No entanto, como não integram a estrutura da Administração Pública Federal, não se aplica a elas o Decreto n. 7.724/12. (...) Todas as instituições acima referidas se submetem ao regime da LAI, com a ressalva, contudo, do parágrafo único do art. 2º: Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas. Assim, as entidades acima mencionadas somente se submetem à Lei n. 12.527/11 no limite dos recursos públicos envolvidos (...). Quando realizam atividades estritamente privadas, sem qualquer participação do Poder público, estas entidades ficam resguardadas do dever de dar publicidade a seus atos. (CUNHA FILHO E XAVIER, 2014 p. 95-98)

Esse impasse tornava os SSA verdadeiras “caixas preta” já que pela mera ausência de menção expressa, estes se esquivavam das exigências da LAI. Vale ressaltar que embora não estivesse expresso “serviços sociais autônomos”, tanto o texto da LAI quanto do seu Regulamento, deixam claro a aplicação da norma à entidades que tenham como características serem “privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos...” (Planalto Lei 12.527/ 2011, *on line*)⁵⁰, que como visto no Capítulo 2 são características dos SSA.

⁵⁰ Lei de Acesso à Informação, Art.2º.

Já em 2019, esse impasse foi solucionado definitivamente graças ao Decreto nº 9.871 de 13 de maio de 2019 que, alterou o artigo 1º do Decreto nº 7.724/2012, passando a vigorar a seguinte redação:

“Art.

64

.....

Parágrafo único. As entidades com personalidade jurídica de direito privado constituídas sob a forma de serviço social autônomo, destinatárias de contribuições, são diretamente responsáveis por fornecer as informações referentes à parcela dos recursos provenientes das contribuições e dos demais recursos públicos recebidos.” (NR) (Planalto, 2019 *on line*)

O novo decreto ainda incluiu a obrigação dos SSA em divulgar em seus *sites* na internet, independentemente de requerimento, as informações de interesse coletivo ou geral por elas produzidas ou custodiadas, deixando clara a submissão dos SSA a LAI, bem como a obrigação de promover de maneira ampla a transparência passiva, divulgando suas ações, justificando o gasto do dinheiro público e viabilizando a atuação principal “órgão de controle” do Estado, a sociedade.

A publicação da LAI foi um marco para a promoção da cidadania e a consolidação democrática do Brasil, possibilitando a efetiva participação popular e o controle social das ações governamentais e o acesso da sociedade às informações públicas. Ela espelha a premissa fundamental de que o governo tem o dever de servir e de prestar contas ao povo.

Com a LAI, nos últimos anos, está sendo superada a cultura do segredo que prevaleceu na gestão pública como uma blindagem de seus atos, para um novo paradigma, o de conscientizar os cidadãos de que a informação pública pertence a ele e cabe a Administração Pública promover de maneira tempestiva e compreensível. Ao garantir ao cidadão o acesso à informação, a LAI fornece subsídios para a promoção de *accountability* da gestão pública, essencial a qualquer sistema democrático e uma realidade natural nas democracias maduras onde o cidadão atua como agente fiscalizador da coisa pública e a ele é dado instrumentos para cobrar providências do Poder público.

Mas mesmo antes da LAI, uma outra lei já trazia exigências relativas a

transparência dos SSA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)⁵¹. A Lei nº 13.707/2018 (LDO, 2018 *on line*), por exemplo, traz o dever aos SSA de divulgar, trimestralmente, em seus *sites* na internet os valores arrecadados com as contribuições, especificando o montante transferido pela União e o arrecadado diretamente pelas entidades; as demonstrações contábeis; a especificação de cada receita e de cada despesa constantes dos orçamentos e uma série de outras exigências (artigo 134). Além da obrigação de os SSA terem seus dados abertos possibilitando a gravação, dos conteúdos publicados em formatos eletrônicos abertos e não proprietários.

Desta forma, os SSA não estavam à deriva no que se refere ao cumprimento de obrigações legais relativas a transparência e acesso à informação, pois a LDO desde 2009 já atribuía aos SSA obrigações como divulgar, pela internet, dados e informações acerca dos valores recebidos à conta das contribuições sociais, bem como das aplicações efetuadas, discriminadas por finalidade e região.

Prova disso, foi o Requerimento de Informações n. 597/2011 que gerou no âmbito do TCU a TC-015.663/2011-6⁵² e durante o processo de levantamento das informações solicitadas, o Tribunal identificou falhas no que se refere a transparência das entidades em descumprimento a determinações legais:

21. Analisamos os relatórios anuais de 2010 divulgados nos sites das cinco principais entidades, que mais arrecadam (Senai, Sesi, Sesc, Sebrae e Senac), responsáveis por 89% da arrecadação total. Não localizamos os do Sebrae e Sesc. **Nos demais, nenhum deles continha informações financeiras, nem balanços ou outros demonstrativos contábeis.**

22. **A partir de 2009, a LDO passou a determinar que as entidades do ‘Sistema S’ divulgassem na internet, semestralmente, suas receitas e despesas, discriminadas por finalidade e por região**, nos seguintes termos:

‘§ 3º As entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo, destinatárias de contribuições dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários deverão divulgar, semestralmente, pela internet, dados e informações atualizados acerca dos valores recebidos à conta das

⁵¹ A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece quais serão as metas e prioridades para o ano seguinte. Para isso, fixa o montante de recursos que o governo pretende economizar; traça regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes; autoriza o aumento das despesas com pessoal; regulamenta as transferências a entes públicos e privados; disciplina o equilíbrio entre as receitas e as despesas; indica prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos.

⁵² Trata-se do Requerimento de Informações n. 597/2011, de autoria do Senador Ataídes Oliveira (PSDB/TO), encaminhado pelo Ofício n. 801/2011 da Presidência do Senado Federal, mediante o qual foram solicitadas a este Tribunal informações sobre os valores arrecadados nos últimos cinco anos, provenientes de contribuições sociais sobre a folha de pagamento, por instituições integrantes do “Sistema S”(…)

contribuições, bem como das aplicações efetuadas, discriminadas por finalidade e região.' (LDO/2009, Lei n. 11.768/2008, art. 6º, § 3º, mantidos no PL da LDO/2010, 2011 e 2012, ora em discussão no Congresso).

23. **Constatou-se que a LDO não está sendo cumprida por nenhuma das cinco entidades que mais arrecadam (Sesi, Sesc, Senai, Sebrae e Senac). Nos sites, as poucas informações financeiras que existem são difíceis de localizar e de má qualidade, além de haver casos em que não conferem com aquelas prestadas a este Tribunal (...)** (TC-015.663/2011-6, p. 3-6)

(grifei)

Aqui, vemos claramente que mesmo antes da LAI os SSA já vinham sendo regulamentados quanto a transparência de suas ações e escrutinados tanto pelo parlamento, quanto pelo TCU. Promover a transparência e o acesso à informação é medida indispensável para a consolidação da democracia e para o melhoramento da gestão pública, deixando clara a imprescindibilidade da transparência ampla e irrestrita em relação a tudo que envolva a coisa pública, sejam ações da Administração Pública em sentido estrito ou de qualquer ente que utilize dos bens recursos públicos de qualquer natureza, como é o caso dos SSA.

3. A Escala Brasil Transparente (EBT)

O Decreto nº 7.724/2012 que regulamenta a LAI atribui a CGU a competência de fomentar à cultura da transparência na administração pública e monitorar a implementação da LAI concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas, entre outras competência dispostas no artigo 68 do referido decreto.

Diante dessa obrigação imputada à CGU pela própria LAI é que foi desenvolvida a Escala Brasil Transparente (EBT). Uma metodologia para medir o grau de transparência pública dos governos federal, estaduais e municipais do Brasil. A EBT foi concebida para avaliar o grau de cumprimento de dispositivos da LAI com foco na transparência passiva. A EBT possui 3 (três) versões:

EBT 1.0 (CGU, 2015 *on line*)⁵³: Realizada no ano de 2015, abrangeu os 26 estados brasileiros mais o Distrito Federal e 465 municípios, 8,35% do total de

⁵³ Municípios com até 50 mil habitantes: de 12/01/2015 a 24/04/2015. Estados e Capitais: de 31/03/2015 a 04/05/2015.

municípios do brasileiros. Foram analisados municípios dos 26 estados e do Distrito Federal, sendo demonstrada a nota de cada um. Os municípios analisados pela CGU, com exceção das capitais, possuíam menos de 50.000 habitantes e para definição desses municípios foi adotado o critério de seleção aleatória baseados em dados do IBGE de 2014.

EBT 2.0 (CGU, 2015 *on line*)⁵⁴: A segunda versão da, EBT avaliou 1.614 entes federativos, sendo 1.560 municípios, o que representa 28% dos municípios brasileiros, todas as 27 capitais, além dos 26 estados e o Distrito Federal. Todos municípios avaliados na EBT 1.0 foram reavaliados na EBT 2.0. A elaboração da amostra adotada na EBT 2.0 considerou como universo populacional todos os 5.570 municípios brasileiros conforme as estimativas populacionais do IBGE de 2014 do IBGE.

EBT 3.0 (CGU, 2016 *on line*)⁵⁵: Na terceira versão, foram avaliados 2.355 entes federativos, sendo 2.301 municípios, todas as 27 capitais, além dos 26 estados e o Distrito Federal. Incluindo todos os municípios que foram avaliados na primeira e segunda versão da EBT. No caso do Distrito Federal⁵⁶ que apresenta competências constitucionais atribuídas tanto a municípios como a estados, a EBT passou a repetir a nota tanto no ranking dos municípios Brasília, que representa a capital federal, quanto no ranking dos estados com a denominação de Distrito Federal.

A metodologia da EBT 3.0 parte originalmente da análise de 12 (doze) quesitos distribuídos em 2 (dois) eixos com 6 (seis) quesitos cada, conforme o quadro 4 abaixo:

⁵⁴ Avaliação: de 27/07/2015 a 14/08/2015

⁵⁵ Avaliação: de 27/06/2016 a 26/08/2016

⁵⁶ Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

Quadro 2 – Questionamentos da EBT.

Eixo 1 Regulamentação da LAI *	Eixo 2 Transparência Passiva*
Exposição da legislação no site do avaliado	Divulgação do SIC físico (atendimento presencial)
Existência da regulamentação	Existência de um e-SIC (atendimento pela internet)
Regulamentação do SIC	Possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso
Regulamentação da classificação de sigilo	Inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso
Regulamentação da responsabilização do servidor	Respostas aos pedidos no prazo legal
Regulamentação de instâncias recursais	Respostas em conformidade com o que foi solicitado
* A esses quesitos é atribuído um peso de 25% da nota final	*A esses quesitos é atribuído um peso de 75% da nota final

Fonte: Autor, 2019.

Para tanto, foram realizadas solicitações reais de acesso à informação aos estados e municípios avaliados. A métrica resultou em uma nota de 0 a 10 pontos, onde 25% da nota foi destinada para a regulamentação da Lei de Acesso à Informação e 75% para a efetiva existência e atuação da SIC. As perguntas são de preenchimento binário “SIM ou “NÃO”, salvo quando não for encontrado no *site* da instituição, podendo nesse caso existir o termo “Não Localizado” ou “Site Fora do Ar”.

Todos os itens avaliados têm uma pontuação correspondente atribuída pelos especialistas da CGU, com base no cumprimento ou não do requisito de transparência passiva, que se soma ao cálculo da nota, até uma pontuação máxima de 3600 pontos.

Em regra, a resposta SIM gera pontuação máxima do quesito e a resposta NÃO gera pontuação 0 (ZERO).

Há duas exceções a essa regra:

a) No quesito “Para fazer a solicitação, são exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?”, basta que um componente obtenha resposta SIM para tornar a pontuação igual a 0 (ZERO), isto é, somente se todos os componentes desse quesito obtiverem resposta NÃO é que o

ente federativo recebe pontuação máxima;

b) Nos quesitos “Cumpre os prazos para resposta das solicitações?” e “Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?”, cada componente do quesito tem pontuação própria, ou seja, é possível atender parcialmente o quesito e pontuar parcialmente respondendo algumas perguntas no prazo e algumas perguntas com resposta de conteúdo satisfatório.

A nota final é obtida convertendo-se da base 3600 para a base 10 com uma casa decimal de precisão para uma melhor compreensão da sociedade.

$$\text{Nota} = (\text{Pontuação atingida} / 3600) * 10$$

A criação dessa métrica propiciou a construção do ranking dos estados e municípios avaliados em termos de regulamentação e transparência passiva.

Para viabilizar a análise dos itens 3, 4, 5 e 6 do Eixo 2 – Transparência Passiva, a metodologia aplicada pela EBT realizou pedidos de informação pautados acerca das áreas de Saúde, Educação, Assistencial Social e regulamentação da LAI a cada um dos estados e municípios analisados (CGU, 2015/2016 *on line*). A métrica da EBT é produzida por meio de solicitações reais de acesso à informação. Para tal, foram realizados 4 questionamentos, sendo 3 perguntas referentes a áreas de competência de cada ente: saúde, educação e assistência social e 1 referente à regulamentação da LAI, organizadas no quadro abaixo:

Quadro 3 – Pedidos de informação à EBT 3.0.

PEDIDOS DE INFORMAÇÃO ENVIADOS PELA CGU - EBT 3.0	
PARA OS GOVERNOS ESTADUAIS	
PERGUNTA: SAÚDE	Quantos casos de microcefalia foram registrados no estado, no ano de 2015?
PERGUNTA: EDUCAÇÃO	Gostaria que me enviassem a relação dos nomes das escolas estaduais que funcionam em regime integral de ensino. Necessito que seja informado os endereços dos locais que o estado dispõe
PERGUNTA: ASSISTÊNCIA SOCIAL	voltados para o atendimento assistencial de mulheres vítimas de violência doméstica.
PERGUNTA: REGULAMENTAÇÃO DA LAI	O estado já regulamentou a lei de acesso à informação (Lei 12.527)? Se já regulamentou, gostaria que me enviassem o normativo.
PARA AS PREFEITURAS MUNICIPAIS	
PERGUNTA: SAÚDE	Olá! Gostaria de saber quantos médicos do Programa Mais Médicos estão trabalhando atualmente nas unidades de atenção básica à saúde do município.
PERGUNTA: EDUCAÇÃO	Quantos professores municipais com contrato temporário existiam em abril de 2016?
PERGUNTA: ASSISTÊNCIA SOCIAL	Quais são os programas voltados para os idosos que o município dispõe no momento?
PERGUNTA: REGULAMENTAÇÃO DA LAI	O município já regulamentou a lei de acesso à informação (Lei 12.527)? Se já regulamentou, gostaria que me enviassem o normativo.

Fonte: Autor, 2019.

Destaco, que o questionamento sobre saúde, educação e assistência social encaminhados aos municípios e estados pela CGU na aplicação da EBT 3.0 não tem o condão de avaliar a execução das políticas públicas desempenhadas por estes entes, mas servem de meio para avaliação das respostas dos seguintes questionamentos relativos a Transparência Passiva previstas *Checklist* EBT 3.0 (2016, *on line*):

- Para fazer a solicitação, são exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?
- Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?
- Cumpre os prazos para resposta das solicitações?
- Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?

3.1 Adaptação do modelo da EBT para sua aplicação aos SSA

Seguindo a mesma lógica metodológica da EBT, para viabiliza sua aplicação

aos SSA selecionados, foram criados 04 (quatro) questionamentos. Esses questionamentos foram: 03 (três) perguntas referentes às atividades institucionais das entidades e 1 referente à regulamentação da LAI. Assim, foi possível manter em igualdade o nível de complexidade do pedido de informação, conforme abaixo:

1. Qual o maior programa/projeto em volume de recursos no exercício 2019?
2. Qual o valor executado até setembro de 2019 com maior programa/projeto da instituição?
3. Esse programa/projeto é executado em parceria Poder Executivo Federal por meio de convênio, contrato ou instrumento congêneres?
4. A entidade possui regulamentos próprios relativos a transparência e acesso à informação? Se sim, gostaria que me enviasse o normativo.

Os pedidos de informação foram enviados por meio eletrônico pelos canais disponibilizados por cada uma das entidades e indicados como sendo o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). Todos os pedidos foram encaminhados na mesma data, 14/10/2019, exceto o pedido encaminhado ao SEBRAE que somente pode ser efetivado por e-mail em 20/11/2019 depois de inúmeras tentativas no site que apresentava instabilidade (Figuras 27 e 28)

A EBT possui um *Checklist* onde são lançadas as respostas e verificações relativas aos já mencionados: Eixo 1 – Regulamentação da LAI e Eixo 2 – Transparência Passiva.

No Eixo 1 – Regulamentação da LAI um dos itens a ser preenchido no *Checklist* se refere a responder a pergunta “O ente regulamentou a LAI?”. Para esse, foi respondido “SIM” para todas as entidades avaliadas, haja visto, que no caso do SSA, que estão submetidos a legislação federal, não cabe regulamentar a LAI e sim o Poder Executivo Federal que já o fez por meio do decreto nº 7.724/2012 alterado pelo Decreto 9.781/2019, que incluiu expressamente os SSA nas exigências da LAI.

Aqui, existem duas situações a serem consideradas. A primeira situação, é a daqueles SSA que fazem uso dos sistemas governamentais de ouvidoria (e-Ouv) e de acesso à informação (e-Sic) que integraram o Fala.BR, Plataforma gerenciada pela

CGU que permite aos cidadãos fazer pedidos de informações públicas e manifestações de ouvidoria, em conformidade com a com a LAI. O Segundo caso, é o daqueles SSA que possuem sistemas próprios de ouvidoria e acesso á informação e não estão integrados ao Fala.BR.

Considerando, que não há obrigatoriedade de adesão dos SSA aos sistemas governamentais, mas sim, a obrigatoriedade de possuírem sistemas de informação ao cidadão nos termos do artigo 9º da LAI (Lei 12.257/2011, *on line*) e do artigo 9º do seu decreto regulamentador (Decreto 7.724/2012, *on line*), para preenchimento do *Checklist* EBT foi analisado se os sistemas próprios atendiam as exigências da LAI, essas sim obrigatórias aos SSA.

3.2. Aplicação do Checklist de avaliação da EBT

A EBT possui um modelo padrão de Checklist onde são lançadas as respostas referentes aos questionamentos sobre regulamentação e transparência passiva. Nele é possível converter as respostas binárias, “SIM” ou “NÃO” em pontuação permitindo atribuir a cada entidade não somente a pontuação, mas um percentual de transparência, viabilizando a comparação e o ranqueamento das entidades. A fim de coletar evidências do atendimento ou não dos critérios de avaliação, foi realizada a captura de imagens dos *sites* das entidades na internet atestando respostas do Checklist e fundamento a análise dos resultados.

3.2.1. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)

Checklist EBT - ABDI							
Ordem	Detalhamento	Temas/Parâmetros	PONTUAÇÃO MÁXIMA	"SIM" OU "NÃO"	PONTUAÇÃO	%	
REGULAMENTAÇÃO						25,00%	
1	Regulamentação	Verificação na legislação	O regulamento foi localizado na página eletrônica ?	100	SIM	100	2,78%
2			O ente regulamentou a LAI?	150	SIM	150	4,17%
				Tipo legal da regulamentação (Lei, Decreto, Portaria, Etc...)			
				Nº do Normativo			
				Data do Normativo			
3			Regulamentou a criação do SIC?	200	SIM	200	5,56%
4			Existe a previsão da autoridades que podem classificar a informação quanto ao grau de sigilo?	150	NÃO	0	4,17%
5			Previsão de responsabilização do servidor em caso de condutas ilícitas;	100	NÃO	0	2,78%
6	Regulamentou a existência de pelo menos uma instância recursal?	200	SIM	200	5,56%		
TRANSPARÊNCIA PASSIVA						75,00%	
7	Existência do SIC	Existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico, ou seja, com a possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial?	Indicação do órgão	200	NÃO	0	5,56%
			Indicação de endereço	100	NÃO	0	2,78%
			Indicação de telefone	100	NÃO	0	2,78%
			Indicação dos horários de funcionamento	100	NÃO	0	2,78%
8	Há alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?	200	SIM	200	5,56%		
9	Transparência Passiva	Funcionamento do SIC	Para fazer a solicitação, são exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?	Envio de qualquer documento para cadastro (PF e PJ)	300	300	8,33%
Assinatura reconhecida							
Declaração de responsabilidade							
Maioridade							
Outras exigências							
10	Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	200	SIM	200	5,56%		
11	Cumprir os prazos para resposta das solicitações?	Resposta no prazo da 1ª pergunta: sobre "Maior programa/projeto em volume de recursos no exercício 2019"	500	SIM	500	13,89%	
		Resposta no prazo da 2ª pergunta: sobre "O valor executado até setembro de 2019 com maior programa/projeto da"					
		Resposta no prazo da 3ª pergunta: sobre "Programa/projeto executado em parceria Poder Executivo Federal "					
		Resposta no prazo da 4ª pergunta: "Regulamento que verse sobre acesso à informação"					
12	Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?	Resposta em conformidade da 1ª pergunta	1000	SIM	1000	27,78%	
		Resposta em conformidade da 2ª pergunta					
		Resposta em conformidade da 3ª pergunta					
		Resposta em conformidade da 4ª pergunta					
TOTAL			3600		2.850	79,17%	

Fonte: Autor, 2019.

No site da ABDI, na “aba” “Transparecia”, é possível encontrar a legislação de transparência e acesso à informação a que a entidade entende está submetida (Lei nº 12.527/2011, Decreto nº 7.724/2012, já alterado pelo Decreto nº 9.781/2019, e a LDO) (Figura 7). Contudo, a ABDI mostra apenas uns poucos artigos das normas citadas, que são apresentados como “dispositivos que se aplicam à ABDI”, dando a entender que as referidas normas são aplicáveis à ABDI somente em parte, e não na sua totalidade. Não estão disponíveis para consulta os textos iniciais dos normativos citados acima, não há nem mesmo um link que remeta ao texto.

Sobre a entidade ter regulamentado a LAI, como todos os SSA por força do Decreto nº 9.781/2019, estão submetidos de maneira expressa, às normas da Lei de Acesso à Informação, uma vez, que a competência para sua regulamentação é do Poder Executivo federal, que já o fez, a pontuação foi atribuída nesse item para todas as entidades analisadas.

A ABDI se utiliza de um sistema de SIC próprio, e não compartilha o uso do e-SIC (sistema do Poder Executivo federal). Vale ressaltar, que não obstante o uso do e-SIC por alguns SSA não há nenhuma norma que exija a adesão dos SSA ao e-SIC, ou mesmo que os proíba de utilizarem sistemas próprios (Figura 5). Contudo, à luz da EBT, a entidade deve possuir um normativo que trate da instituição do seu SIC, seja ele presencial ou eletrônico. No caso da ABDI, também não há qualquer normativo que contenha a previsão de autoridades responsáveis pela classificação da informação quanto ao grau de sigilo, ou que trate da responsabilização de servidores (no caso, empregados) em caso de condutas ilícitas.

Logo ao acessar o SIC eletrônico da ABDI é possível é apresentado um espaço com um texto que informa ao usuário os prazos de resposta para os pedidos de informação, as instâncias recursais e seus respectivos prazos de manifestação. (Figura 8) No caso, os prazos previstos pela ABDI não estão conforme os prazos previstos na LAI.

Quanto à existência de um SIC físico, esse não existe. O que há é possibilidade de atendimento físico para as manifestações de ouvidoria. Existe no Portal da ABDI uma clara confusão entre a finalidade de um SIC, cuja função é responder as demandas por informação, e as atribuições de uma ouvidoria (receber

reclamações, elogios, críticas e denúncia). No site da entidade, existe referência somente à ouvidoria. Além do que, o SIC eletrônico fica “camuflado” pelo “Fale com a Ouvidoria”. Somente após clicar em “Fale com a Ouvidoria” é que o sistema SIC aparece. Fora isso não há qualquer referência ao sistema eletrônico de informação. Por outro lado, para registro da demanda no sistema SIC, não são exigidos quaisquer envio de documentos ou outra exigência que dificulte o registro por parte do cidadão (Figura 9). Após a formalização da solicitação no formulário do SIC é gerado um número de protocolo para o acompanhamento da solicitação (Figura 6).

3.2.2. Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil)

Checklist EBT - APEX								
Ordem	Detalhamento	Temas/Parâmetros	PONTUAÇÃO MÁXIMA	"SIM" OU "NÃO"	PONTUAÇÃO	%		
REGULAMENTAÇÃO						25,00%		
1	Regulamentação	Verificação na legislação	O regulamento foi localizado na página eletrônica ?	100	NÃO	0	2,78%	
2			O ente regulamentou a LAI?	150	SIM	150	4,17%	
				Tipo legal da regulamentação (Lei, Decreto, Portaria, Etc...)				
				Nº do Normativo				
				Data do Normativo				
3			Regulamentou a criação do SIC?	200	SIM	200	5,56%	
4			Existe a previsão da autoridades que podem classificar a informação quanto ao grau de sigilo?	150	NÃO	0	4,17%	
5			Previsão de responsabilização do servidor em caso de condutas ilícitas;	100	NÃO	0	2,78%	
6	Regulamentou a existência de pelo menos uma instância recursal?	200	NÃO	0	5,56%			
TRANSPARÊNCIA PASSIVA						75,00%		
7	Existência do SIC	Existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico, ou seja, com a possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial?	Indicação do órgão	200	SIM	200	5,56%	
			Indicação de endereço	100	NÃO	0	2,78%	
			Indicação de telefone	100	SIM	100	2,78%	
			Indicação dos horários de funcionamento	100	NÃO	0	2,78%	
8	Há alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?	200	SIM	200	5,56%			
9	Transparência Passiva	Para fazer a solicitação, são exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?	Envio de qualquer documento para cadastro (PF e PJ)	300	NÃO	300	8,33%	
			Assinatura reconhecida		NÃO			
			Declaração de responsabilidade		NÃO			
			Maioridade		NÃO			
			Outras exigências		NÃO			
10	Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	200	SIM	200	5,56%			
11	Transparência Passiva	Funcionamento do SIC	Cumpre os prazos para resposta das solicitações?	Resposta no prazo da 1ª pergunta: sobre "Maior programa/projeto em volume de recursos no exercício 2019"	500	SIM	500	13,89%
				Resposta no prazo da 2ª pergunta: sobre "O valor executado até setembro de 2019 com maior programa/projeto da instituição"		SIM		
				Resposta no prazo da 3ª pergunta: sobre "Programa/projeto executado em parceria Poder Executivo Federal "		SIM		
				Resposta no prazo da 4ª pergunta: "Regulamento que verse sobre acesso à informação"		SIM		
12	Transparência Passiva	Funcionamento do SIC	Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?	Resposta em conformidade da 1ª pergunta	1000	SIM	1000	27,78%
				Resposta em conformidade da 2ª pergunta		SIM		
				Resposta em conformidade da 3ª pergunta		SIM		
				Resposta em conformidade da 4ª pergunta		SIM		
TOTAL			3600		2.850	79,17%		

Fonte: Autor, 2019.

A Apex-Brasil deixa clara sua submissão as exigências da LAI. Isso pode ser visto no campo “Acesso à informação (SIC)” onde encontramos o texto “As informações solicitadas pela Lei de Acesso à Informação – LAI estão disponíveis aos cidadãos brasileiros por meio deste portal.”. (Figura 14)

Sobre a entidade ter regulamentado a LAI, como todos os SSA por força do Decreto nº 9.781/2019, estão submetidos de maneira expressa, às normas da Lei de Acesso à Informação, considerando que a competência para sua regulamentação é do Poder Executivo federal, que já o fez, a pontuação foi atribuída nesse item para todas as entidades analisadas.

A Apex-Brasil faz uso do Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação já regulamentada no âmbito do Executivo Federal e gerenciada pela CGU. No que se refere as autoridades responsáveis pela classificação das informações, mesmo a entidade se reportando a LAI, seria necessário um regulamento próprio, esclarecendo quem são as autoridades responsáveis pela classificação das informações, haja visto a Apex-Brasil possuir uma estrutura organizacional diferente dos órgãos da administração direta. Não foram identificados normativos que dispusessem sobre a responsabilização de seus empregados em caso de condutas ilícitas

Sobre as instâncias recursais em caso de insatisfação do demandante com a resposta enviada pela entidade, não existe a previsão de instâncias recursais, no caso, seria necessário um regulamento próprio por possuir uma estrutura organizacional diferente dos órgãos da administração direta.

Não existe na página da Apex-Brasil na internet a indicação precisa de funcionamento de um SIC físico, ou seja, um canal pelo qual o cidadão possa realizar um pedido de informação de maneira presencial. (Figura 18) Existe apenas uma referência a gestora da área de Governança e Compliance, responsável pelo monitoramento da implementação LAI no âmbito da entidade. (Figura 15) Entretanto, há a alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC. Todavia, ao acessar o item “Acesso à Informação / SIC” se é remetido à ouvidoria, que por sua vez, redireciona novamente o usuário para o Fala.BR. (Figura 16) Para o registro da demanda no SIC, não são exigidos quaisquer envio de documentos ou outra exigência que dificulte o registro por parte do cidadão. (Figura 17) Após a formalização da

solicitação é gerado um número de protocolo (Figura 12) para o acompanhamento do pedido de informação. (Figura 13)

O pedido de informação foi realizado no dia 14/10/2019 e respondido em 28/10/2019, 14 dias após a solicitação. A Apex-Brasil, adota os prazos da LAI (o prazo pode se estender por até 30 (trinta), sendo 20 (vinte) dias iniciais, prorrogáveis por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa. As respostas responderam satisfatoriamente aos questionamentos realizados. (Anexo 7)

3.3.3. Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER)

Checklist EBT - ANATER								
Ordem	Detalhamento	Temas/Parâmetros	PONTUAÇÃO MÁXIMA	"SIM" OU "NÃO"	PONTUAÇÃO	%		
REGULAMENTAÇÃO								
1	Regulamentação	Verificação na legislação	O regulamento foi localizado na página eletrônica ?		100	NÃO	0	2,78%
2			O ente regulamentou a LAI?		150	SIM	150	4,17%
			Tipo legal da regulamentação (Lei, Decreto, Portaria, Etc...)					
			Nº do Normativo					
			Data do Normativo					
3			Regulamentou a criação do SIC?		200	NÃO	0	5,56%
4			Existe a previsão da autoridades que podem classificar a informação quanto ao grau de sigilo?		150	NÃO	0	4,17%
5	Previsão de responsabilização do servidor em caso de condutas ilícitas;		100	NÃO	0	2,78%		
6	Regulamentou a existência de pelo menos uma instância recursal?		200	NÃO	0	5,56%		
TRANSPARÊNCIA PASSIVA								
75,00%								
7	Existência do SIC	Indicação do órgão	Indicação de endereço	200	NÃO	0	5,56%	
			Indicação de telefone	100	NÃO	0	2,78%	
			Indicação dos horários de funcionamento	100	NÃO	0	2,78%	
			Existe indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico, ou seja, com a possibilidade de entrega de um pedido de acesso de forma presencial?					
8	Há alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?		200	NÃO	0	5,56%		
9	Transparência Passiva	Funcionamento do SIC	Para fazer a solicitação, são exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?	Envio de qualquer documento para cadastro (PF e PJ)	300	NÃO	0	8,33%
				Assinatura reconhecida		NÃO		
				Declaração de responsabilidade		NÃO		
				Maioridade		NÃO		
				Outras exigências		NÃO		
10	Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?		200	SIM	200	5,56%		
11	Cumpre os prazos para resposta das solicitações?		500	Resposta no prazo da 1ª pergunta: sobre "Maior programa/projeto em volume de recursos no exercício 2019"	SIM	500	13,89%	
	Resposta no prazo da 2ª pergunta: sobre "O valor executado até setembro de 2019 com maior programa/projeto da instituição"			SIM				
	Resposta no prazo da 3ª pergunta: sobre "Programa/projeto executado em parceria Poder Executivo Federal "			SIM				
	Resposta no prazo da 4ª pergunta: "Regulamento que verse sobre acesso à informação"			SIM				
12	Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?		1000	Resposta em conformidade da 1ª pergunta	SIM	1000	27,78%	
	Resposta em conformidade da 2ª pergunta			SIM				
	Resposta em conformidade da 3ª pergunta			SIM				
	Resposta em conformidade da 4ª pergunta			SIM				
TOTAL			3600		1.850	51,39%		

Fonte: Autor, 2019.

No site da ANATER não estão disponíveis legislações que versem sobre transparência e acesso à informação, especialmente a LAI não está disponível.

Sobre a entidade ter regulamentado a LAI, como todos os SSA por força do Decreto nº 9.781/2019, estão submetidos de maneira expressa, às normas da Lei de Acesso à Informação, considerando que a competência para sua regulamentação é do Poder Executivo federal, que já o fez, a pontuação foi atribuída nesse item para todas as entidades analisadas.

Não há regulamentos que tratem da criação do SIC, da relação de autoridades que podem classificar a informação quanto ao grau de sigilo, que trate responsabilização do empregado em caso de condutas ilícitas, ou estabeleça instâncias recursais em caso de insatisfação do cidadão coma resposta. Da mesma forma, não há indicação precisa do funcionamento de um SIC físico. Não há alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC, um sistema eletrônico de SIC. O que se tem é um espaço “Fale Conosco”, por meio do qual o pedido de informação foi enviado. Curiosamente, a solicitação feita pelo “Fale Conosco” é registrada pela própria entidade no e-SIC do Executivo Federal (Fala BR.) e é tratada com vinculação ao MAPA (Figura 11).

O protocolo para acompanhamento do pedido de informação é enviado por e-mail após a entidade realizar o registro no Fala BR. (Figura 10) Estranhamente, ao contrário da Apex-Brasil que também utiliza o sistema do Executivo Federal, todo esse processo de registro não é realizado diretamente pelo demandante, e sim pela entidade a partir das informações encaminhadas pelo “Fale Conosco”. Não são exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação.

O pedido de informação foi realizado em 14/10/2019 e após uma prorrogação de prazo no dia 31/10/2019, foi respondida em 14/11/2019, ou seja, dentro do prazo legal. A ANATER adota os prazos da LAI (o prazo pode se estender por até 30 (trinta), sendo 20 (vinte) dias iniciais, prorrogáveis por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa. As respostas foram respondidas de acordo com a solicitação. (Anexos 4, 5)

3.3.4. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)

Checklist EBT - SEBRAE									
Ordem	Detalhamento	Temas/Parâmetros	PONTUAÇÃO MÁXIMA	"SIM" OU "NÃO"	PONTUAÇÃO	%			
REGULAMENTAÇÃO									
1	Regulamentação	Verificação na legislação	O regulamento foi localizado na página eletrônica ?	100	SIM	100	2,78%		
2			O ente regulamentou a LAI?	150	SIM	150	4,17%		
2			Tipo legal da regulamentação (Lei, Decreto, Portaria, Etc...)						
			Nº do Normativo						
			Data do Normativo						
3			Regulamentou a criação do SIC?	200	SIM	200	5,56%		
4	Existe a previsão da autoridades que podem classificar a informação quanto ao grau de sigilo?	150	SIM	150	4,17%				
5	Previsão de responsabilização do servidor em caso de condutas ilícitas;	100	SIM	100	2,78%				
6	Regulamentou a existência de pelo menos uma instância recursal?	200	SIM	200	5,56%				
TRANSPARÊNCIA PASSIVA									
75,00%									
7	Existência do SIC	Indicação do órgão	Indicação de endereço	200	NÃO	0	5,56%		
			Indicação de telefone	100	SIM	100	2,78%		
			Indicação dos horários de funcionamento	100	SIM	100	2,78%		
			Indicação dos horários de funcionamento	100	NÃO	0	2,78%		
8	Há alternativa de enviar pedidos de forma eletrônica ao SIC?	200	SIM	200	5,56%				
9	Para fazer a solicitação, são exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?	Envio de qualquer documento para cadastro (PF e PJ)	Assinatura reconhecida	300	NÃO	300	8,33%		
			Declaração de responsabilidade		NÃO				
			Maioridade		NÃO				
			Outras exigências		NÃO				
			Outras exigências		NÃO				
10	Apresenta possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação?	200	SIM	200	5,56%				
11	Transparência Passiva	Funcionamento do SIC	Cumpre os prazos para resposta das solicitações?	500	Resposta no prazo da 1ª pergunta: sobre "Maior programa/projeto em volume de recursos no exercício 2019"	SIM	350	13,89%	
					Resposta no prazo da 2ª pergunta: sobre "O valor executado até setembro de 2019 com maior programa/projeto da instituição"	SIM			
					Resposta no prazo da 3ª pergunta: sobre "Programa/projeto executado em parceria Poder Executivo Federal "	Não foi possível analisar			
					Resposta no prazo da 4ª pergunta: "Regulamento que verse sobre acesso à informação"	SIM			
12	Respondeu ao que se perguntou, atendendo ao pedido de informação?	Resposta em conformidade da 1ª pergunta	1000	SIM	SIM	1000	27,78%		
								Resposta em conformidade da 2ª pergunta	SIM
								Resposta em conformidade da 3ª pergunta	SIM
								Resposta em conformidade da 4ª pergunta	SIM
TOTAL			3600		3.150	87,50%			

Fonte: Autor, 2019.

No site do SEBRAE, estão disponíveis para consulta a LAI e seus regulamentos. (Figura 19) Por força do Decreto nº 9.781/2019 estão submetidos de maneira expressa as normas da LAI e a competência para sua regulamentação é do Poder Executivo federal, que já o fez, a pontuação foi atribuída nesse item para todas as entidades analisadas. Também, a entidade, regulamentou a criação do seu SIC que está prevista na “Política de Transparência do Sistema Sebrae”.

O SEBRAE possui a “Política de Classificação da Informação,” onde é possível encontrar a relação autoridades que podem classificar a informação quanto ao grau de sigilo, trazendo também a previsão de responsabilização de empregados em caso de condutas ilícitas. (Figura 20) No item “Perguntas Mais Frequentes SIC”, estão previstas as instâncias recursais no caso de insatisfação do demandante com a resposta ao pedido de informação. (Figura 21) Não se tem é uma indicação precisa do funcionamento de um SIC físico. (Figura 23) Mas, o SEBRAE possui um sistema eletrônico de SIC.

Todavia, durante o desenvolvimento do presente trabalho, o sistema eletrônico de SIC do SEBRAE, esteve constantemente “Fora do Ar”. (Figura 27) Foram realizadas diversas tentativas de registro do pedido de informação pelo sistema SIC, em dias diferentes, mas o sistema apresentava erro de leitura no “reCAPTCH” (mecanismo de confirmação por imagens que protege sites de robôs tentando acessar áreas restritas). (Figura 28) Após essas diversas tentativas, o pedido de informação teve de ser realizado via e-mail para o endereço indicado no site. O SEBRAE disponibiliza um canal de informações também por e-mail. Após o envio do e-mail com pedido de informação, foi gerado um protocolo de acompanhamento da demanda. (Figura 25) Não são exigidos dados de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação. O pedido de informação (enviado por e-mail) foi realizado em 20/11/2019 e a resposta encaminhada em 03/12/2019, dentro do prazo previsto informado no site do SEBRAE, que é diferente dos prazos da LAI. (Figura 22) Os questionamentos foram respondidos via sistema eletrônico do SEBRAE, bem como, por e-mail. (Figura 26) As repostas foram objetivas e responderam aos questionamentos enviados. (Anexo 9)

Tabela 6 – Ranking de transparência do Moderno Sistema ‘S’ com base na EBT.

Posição	Entidade	PONTUAÇÃO		
		Eixo 1 Regulamentação de Acesso à Informação (peso 25% da nota final)	Eixo 2 Transparência Passiva (peso 75% da nota final)	Total
1	SEBRAE	900	2250	3150
2	Apex-Brasil*	350	2500	2850
3	ABDI	650	2200	2850
4	ANATER	150	1700	1850

* A Apex-Brasil ficou à frente da ABDI no ranking devido a maior pontuação nos quesitos do Eixo 2 que possuem maior peso na nota final

Fonte: Autor, 2019

4. CONCLUSÃO

Pensados pelo Poder público como uma forma de auxílio e aproximação junto ao setor privado em um período pós Segunda Guerra, onde a economia do Estado se encontrava fragilizada, os SSA foram a primeira frente do Estado a combater a deficiência de qualificação da mão-de-obra dos trabalhadores da indústria nacional que tentava se reerguer. Nas décadas seguintes, sempre, ou quase sempre, que o Estado brasileiro atravessou um período de forte turbulência econômica um SSA era criado. Ora, se já haviam mostrado eficácia na promoção da qualificação profissional, porque não usar o modelo para intervir de forma positiva também na área da saúde? Porque não na economia? Foi dessa forma que ao longo dos anos foram surgindo os SSA.

É inegável os bons resultados apresentados, se não por todas, mas pela maioria dessas entidades em suas respectivas áreas de atuação. No entanto, essas novas figuras de atuação paralela ao Estado foram negligenciadas no que se refere a produção e balizamento legislativo. Por longo tempo permaneceram amorfas, ensombreadas entre o público e privado, longe do campo de atuação do mais abrangente e eficaz dos órgãos de controle, o cidadão. Na verdade, até o aparato de controle estatal não os conseguia enxergar com exatidão. Mas com a experiência do passar dos anos e o fortalecimento dos órgãos de controle, e com o maior conhecimento por parte do judiciário, da imprensa e da sociedade sobre os SSA, esses foram trazidos para luz. Esse foi resultado de uma tendência internacional por transparência e acesso à informação, no qual o Brasil se inseriu, repercutindo na sociedade brasileira. Nesse cenário, houve um crescimento da demanda por saber o que é feito com os recursos arrecadados pelo Estado, e por qualquer um que utilize recursos públicos. Nesse cenário, os SSA não ficaram de fora. Aos poucos foram sendo alcançados pela agenda de accountability.

Todavia, o caminho no sentido da accountability pública dos SSA tem sido percorrido cada vez mais rápido. Isso não significa que os SSA tenham encontrado sua velocidade de cruzeiro, um pouco longe disso. O trabalho de pesquisa das informações nos sites das entidades na internet revelou a existência de diferentes percepções de acesso à informação e transparência por parte das entidades. O que se pode ver é um quadro de enorme discrepância entre a transparência ativa e passiva

praticada pelas entidades, o que leva nos leva em um primeiro momento a duvidar da compreensão das entidades quanto à dimensão do dever de accountability.

Há de se reconhecer que até recentemente, antes da edição do Decreto 9.781/2019, os SSA se posicionavam como se houvesse, quanto a aplicação ou a medida da aplicação da Lei de Acesso à Informação aos SSA. Esses, por sua vez, procuravam se posicionar em relação a referida lei, num ponto de intercessão que compreendia em realçar sua natureza “*sui generis*”, meio público meio privado, para se esquivar das exigências legais de transparência. Isso não ocorria (ou ocorre) somente em relação a LAI e seus regulamentos, mas em relação ao arcabouço legal relativo a acesso á informação e transparência aplicável aos SSA.

Vimos, por exemplo, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias a partir de 2015 passou a incorporar no seu texto, dispositivos que versam sobre transparência dos SSA, trazendo um rol de documentos a que os SSA devem dar publicidade em sítios na internet. Os dispositivos da LDO vão além, eles definem a periodicidade com que às informações devem ser publicadas e atualizadas. Já a partir de 2018 a LDO passou a trazer a previsão de dados abertos aos SSA, devendo as informações por estes publicadas para consulta nos sítios eletrônicos, permitir a gravação, em sua integralidade, de relatórios de planilhas, em formatos eletrônicos abertos e não proprietário, possibilitando que os usuários façam cruzamentos e análises específicas, de acordo com suas necessidades.

Entretanto, ao visitarmos as páginas na internet das entidades do Moderno Sistema ‘S’, nos deparamos com uma realidade de descumprimento das normas de transparência. Se considerarmos as exigências somente da LAI e da LDO, nenhuma das entidades pesquisadas cumpre tais exigências com integralidade. Para fins de aplicação da EBT no presente trabalho, foi considerada a discussão referente a aplicação ou não LAI e qual sua medidas de aplicação aos SSA. Foi considerado, o fato de que a ausência de referência expressa na LAI e em seus regulamentos dos SSA, abriam margem para diferentes interpretações das obrigações trazidas pela LAI, sobretudo pela falta de uma decisão balizadora, seja por parte do judiciário ou por parte dos órgão de controle. Também foi levado em consideração, que tal lacuna legal só foi preenchida em maio de 2019, com a edição do já citado Decreto 9.781/2019, e que os pedidos de informação foram realizados em agosto de 2019, portanto, apenas

03 (três) meses do início de vigência do decreto.

Mas para mitigar ao máximo os efeitos do curtíssimo espaço de tempo para adequação dos SSA pesquisados que não cumpriam até então os ditames da LAI, nesses casos, seguindo o entendimento pacífico do TCU, de que os SSA se submetem seus próprios regulamentos, devendo sempre observar os princípios constitucionais atinentes a administração pública, considerou-se, nesses casos, os regulamentos próprios, vigentes, dessas entidades.

Também é certo, que até o presente momento não há no âmbito dos órgãos de controle uma metodologia objetiva para avaliação do grau de transparência e acesso à informação dos SSA. Não obstante o importante trabalho realizado pelo TCU no âmbito da TC 008.205/2015, ao avaliar a transparência de diversas entidades componentes dos SSA, com foco na transparência ativa, pela ausência de uma metodologia objetiva, toda análise da transparência fica sujeita, em maior ou menor medida, a percepção do avaliador. Essa, inclusive, foi fonte motivadora do presente trabalho que se propôs a adaptar e aplicar uma metodologia objetiva.

Os resultados da aplicação da EBT a essas entidades foram em certa medida surpreendentes. Uma delas, a ANATER, possui uma característica que a destaca das outras analisadas e a aproxima, ainda mais, da administração pública, pois seus recursos são repassados integralmente por meio do contrato de gestão firmado junto a um órgão público do Poder executivo federal. Mesmo assim, isso não a livrou de atingir a menor pontuação entre as entidades analisadas.

O SEBRAE foi a entidade que conseguiu a melhor pontuação em transparência ativa. Na verdade, foi bem superior às demais entidades. A quantidade de regulamentos e documentos disponíveis é sem dúvida a maior e a de mais fácil compreensão. Todavia, quando analisamos a transparência passiva, o resultado foi bem diferente e o SEBRAE não se saiu tão bem. O principal canal de registro dos pedidos de informação apresentou problemas (mesmos após várias tentativas em dias diferentes). Só foi possível realizar o pedido de informação, após o envio deste por e-mail.

O que se pode ver, é que ainda há um caminho a ser percorrido pelas entidades do Moderno Sistema 'S', na direção de um accountability efetivo. Algumas, como a ANATER, terão que percorrer um caminho mais longo. Já outras, como o SEBRAE, ressalvado o sistema eletrônico de registro de pedidos de informação apresentar problemas, possui um bom nível de transparência. A partir de agora, com a edição do Decreto 9.781/2019, o primeiro desafio é se adequar as exigências da LAI e assim avançar na construção de uma nova imagem perante a sociedade. E nesse processo a maior flexibilidade na gestão dos SSA, pode ser uma ferramenta relevante em direção a um nível de transparência superior, ao viabilizar, por exemplo, a contratação e atualização soluções tecnológicas aplicadas a transparência e ao acesso à informação.

REFERÊNCIAS

ABDI. **Relatório de Gestão ABDI - 2018**. Disponível em: <https://api.abdi.com.br/uploads/files/transparency/_5bb27aae4c8f08.19180795.pdf>. Acesso em: 22 ago 2019.

Agência Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>>. Acesso em: 27 jul 2018.

ANATER. **Demonstrações Contábeis - 2017**. Disponível em: <<http://www.anater.org/ascom/legado/docs/demonstracao-contabeis.pdf>>. Acesso em: 14 abr 2019.

ARRUDA, Carlos Eduardo Girão. **Transparência Subnacional: um estudo das variáveis determinantes para o atendimento da lei de acesso à informação nos municípios brasileiros**. 2016. 116 f. Dissertação. Mestrado em Administração pública e governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da FGV. São Paulo. 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 26000**. 2010.

Autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - ANATER e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12897.htm>. Acesso em: 14 abr 2019.

Ávila, H. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BARRETO, Paulo Ayres. **Contribuições, Regime Jurídico, Destinação e Controle**. 31 ed. São Paulo: Noeses, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. **Constituição Federal/1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 9 abr 2019.

BRASIL. **Decreto nº 3.017/1999**. Aprova o Regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - SESCOOP. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3017.htm>. Acesso em: 4 jun 2018.

BRASIL. **Decreto nº 5.687/2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm>. Acesso em: 15 jun 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.724/2012**. Disponível em: <Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do **caput** do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição>. Acesso em: 18 jun 2019.

BRASIL. **Decreto nº 99.570, de 9 de outubro de 1990.** Desvincula da Administração Pública Federal o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Cebrae), transformando-o em serviço social autônomo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d99570.htm>. Acesso em: 10 out 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.584, de 5 de fevereiro de 2003.** Institui o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - APEX-Brasil e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4584.htm>. Acesso em: 6 jun 2018.

BRASIL. **Decreto nº 5.352 de 24 de janeiro de 2005.** Institui o Serviço Social Autônomo Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5352.htm>. Acesso em 20 nov 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.781, de 3 de maio de 2019.** Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9781.htm>. Acesso em: 28 jul 2019.

BRASIL. **Decreto nº 3.591, de 6 de setembro 2000.** Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm>. Acesso em: 14 dez 2018.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 25 out 2019.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 10 out 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.048/1942.** Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4048.htm>. Acesso em: 14 fev 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 8.621/1946.** Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del8621.htm>. Acesso em 14 fev 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.403/1946.** Atribui à Confederação Nacional da Indústria o encargo de criar, organizar e dirigir o Serviço Social da Indústria, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del9403.htm>. Acesso em: 14 fev 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.853/1946.** Atribui à Confederação Nacional do Comércio o encargo de criar e organizar o Serviço Social do Comércio e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9853.htm>. Acesso em 24 fev 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.246/1991.** Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8246.htm>. Acesso em: 4 jun 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.315/1991.** Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) nos termos do art. 62 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8315.htm>. Acesso em: 30 mai 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.668/2003.** Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - Apex-Brasil, altera os arts. 8º e 11 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.668.htm>. Acesso em 4 jun 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.080/2004.** Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11080.htm#:~:targetText=LEI%20N%C2%BA%2011.080%2C%20DE%2030%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202004.&targetText=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,Art.>>. Acesso em: 15 out 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.527/2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 15 jun 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.879/2013.** Dispõe sobre a gratuidade dos atos de registro, pelas associações de moradores, necessários à adaptação estatutária à Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e para fins de enquadramento dessas entidades como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12879.htm#:~:targetText=LEI%20N%C2%BA%2012.879%2C%20DE%205,Sociedade%20Civil%20de%20Interesse%20P%C3%ABlico.>>. Acesso em: 15 out 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.707/2018.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13707.htm#:~:targetText=LEI%20N%C2%BA%2013.707%2C%20DE%2014%20DE%20AGOSTO%20DE%202018.&targetText=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20diretrizes%20para,2019%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs%20Ancias%20.&targetText=XI%20%2D%20as%20disposi%C3%A7%C3%B5es%20finais.&targetText=Art.,-2%C2%BA%20A%20elabora%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 6 mai 2019.

BRASIL. **Lei nº 5.172/1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 28 jul 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.029/1990** Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029cons.htm>. Acesso em 14 fev 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.706/1993.** Dispõe sobre a criação do Serviço Social do Transporte - SEST e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SENAT. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1989_1994/L8706.htm>. Acesso em: 18 fev 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013.**

BRASIL. **Lei nº 8.443, DE 16 DE JULHO DE 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm>. Acesso em: 6 mai 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 15 abr 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.668, de 14 de maio de 2003.** Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - Apex-Brasil, altera os arts. 8º e 11 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.668.htm>. Acesso em: 27 jul 2019.

Câmara dos Deputados. LOA - Lei orçamentária Anual. Lei nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>>. Acesso em: 12 jul 2019.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CARVALHO FILHO, José Santos. **Manual de direito administrativo.** 23 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

CARVALHO FILHO, José Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CGU. **Orientações para a implementação da lei de acesso a informação nas ouvidorias públicas:** rumo ao sistema participativo. OGU. n 2. Brasília: CGU, 2012.

CIDH. **Declaração de princípios sobre liberdade de expressão.** Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>>. Acesso em: 15 jun 2019.

Controladoria Geral da União. **Cartilha “Entendimentos do Controle Interno Federal sobre a Gestão dos Recursos das Entidades do Sistema S”**. 7 ago 2018. Disponível em: < <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/cartilha-201centendimentos-do-controle-interno-federal-sobre-a-gestao-dos-recursos-das-entidades-do-sistema-s201d.pdf/view>>. Acesso em: 14 dez 2018.

Controladoria Geral da União. **Escala Brasil Transparente - Transparência Passiva**. Disponível em: < <https://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 5 set 2019.

Controladoria Geral da União. **MP/CGU N°01/2016**. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>. Acesso em: 15 mai 2019.

Controladoria Geral da União. **Panorama dos Governos Estaduais: Escala Brasil Transparente**. Disponível em: <https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=22>. Acesso em 18 set 2019.

Costs and ownership structure. Journal of Financial Economics, 1976.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

Economia Uol, em 17/12/2018. Disponível: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2018/12/17/paulo-guedes-jair-bolsonaro-cortes-sistema-s-firjan-rio.htm>

ELIAS, G. T. **Da publicidade à transparência: o percurso para a reafirmação da democracia participativa**. v. 12, n. 141, nov. 2012.

e-SIC. **Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão**. Disponível em: <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>>. Acesso em: 22 jan 2019.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **O Exército Brasileiro na Segunda Guerra Mundial**. Disponível em: <www.eb.mil.br>. Acesso em: 16 dez 2018.

FILHO, J. S. C. **Manual de Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.]

GONÇALVEZ, Maria Eduarda. **Direito da informação: Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação**. Coimbra: Almedina, 2003.

GUZZI, Drica. **Web e Participação: a democracia no século XXI**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2010.

INMETRO. **ABNT NBR ISO 26000:2010**. Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade_social/pontos-iso.asp>. Acesso em: 25 set 2019.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. **Theory of the firm: managerial behavior, agency**

Jornal Diário do Nordeste, em 24/12/2018. Disponível: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/negocios/online/se-achar-vou-denunciar-opulencia-no-sistema-s-diz-futuro-secretario-1.2041882>>. Acesso em: 16 ago 2019.

LUNÕ, A. E. P. **Las Generaciones de Derechos Humanos**. Revista da AGU, Brasília-DF, ano XIII, n. 42, p. 09-38, out./dez. 2014.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa: Publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do Patrimônio Público: Comentários à lei de Improbidade Administrativa**. 4. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

Mosher, F. **Democracy and the public service**. New York, Oxford University, 1968.

MPF PGR. **Acesso à Informação Pública: Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: CGU, 2011. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/acesso-a-informacao/acesso-a-informacao-publica-uma-introducao-a-lei-no-12-527-2011-cgu>>. Acesso em: 24 mar 2019.

MPF. **Ranking Nacional da Transparência**. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/resultados/ranking/o-projeto-new>>. Acesso em: 26 mai 2019.

Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 6 nov 2019

NETO, Cotrim. Revista de Direito Administrativo: **Conceito jurídico de entidade "paraestatal"**. V.83, FGV, 1966.

O'DONNELL, Guillermo. **"Delegative Democracy"**. *Journal of Democracy* 5/1, Jan 1994.

PINHEIRO, Armando. Castelar. **The Brazilian economy in the nineties: retrospect and policy changes**. Rio de Janeiro: BNDES, Departamento Econômico. 1996.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio; GOSTKORZEWICZ, Joana. **O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90**. In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Org); ALÉM, Ana Cláudia et al. A economia brasileira nos anos 90. 1. ed. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999. p. 11-42.

Portal da Indústria. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/senai/institucional/o-que-e-o-senai/>>. Acesso em: 15 jan 2019.

Portal da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Disponível em: <<http://redefederal.mec.gov.br/historico>>. Acesso em 16 jan 2019

RAUPP, Fabiano Maury. **Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios Brasileiros.** Revista Contemporânea de Contabilidade. UFSC, v.13, n. 30, p. 34-52, 2016

Receita Federal do Brasil. Disponível: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/arrecadacao-de-contribuicoes-destinadas-aos-servicos-sociais-autonomos/repasso-2018/terceiros-acumulado-jan-dez-18.pdf/view> A>. Acesso em: 16 ago 2019

Revista de Direito Administrativo: **Conceito jurídico de entidade "paraestatal"**, V.83, FGV, 1966.

Revista Exame. Acesso em: 24 dez 2018. Disponível: <<https://exame.abril.com.br/economia/se-achar-vou-denunciar-opulencia-no-sistema-s-diz-futuro-secretario/>>.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública.** Del Rey, 1994.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SCHEDLER, A. "Conceptualizing Accountability" in SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Diamond and PLATTNER, Marc F. (eds). **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SEBRAE. **Estatuto e Regimento.** 6 jun 2014. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/rs/quem_somos/estatuto-e-regimento,0b6a9ce8dc465410VgnVCM2000003c74010aRCRD>. Acesso em: 11 out 2018.

STF - **ADI: 1864 PR**, Relator: MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 08/08/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-078 DIVULG 30-04-2008 PUBLIC 02-05-2008 EMENT VOL-02317-01 PP-00089. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=524321>>. Acesso em: 27 abr 2019.

STF - **RE: 789874 DF**, Relator: Min. TEORI ZAVASCKI, Data de Julgamento: 17/09/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-227 DIVULG 18-11-2014 PUBLIC 19-11-2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7273390>>. Acesso em: 16 jul 2019.

STIGLITZ, J. **Transparency in Government**. WORLD BANK INSTITUTE. *The Right To Tell: the role of the mass media in economic development*, Washington, D.C.: World Bank, 2002.

TCU. Acórdão nº 369/2009. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A369%2520ANOACORDAO%253A%25222009%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uid=d8810930-157a-11ea-8cd1-999adc640ec2>. Acesso em: 25 set 2019.

TCU. **DECISÃO** 117/1997 - Primeira Câmara. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A117%2520ANOACORDAO%253A1997/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2/%2520?uid=8d887dc0-15c3-11ea-bcd7-ed479908fa89>. Acesso em 23 mai 2019.

TCU. **Referencial Básico de Governança Aplicável a órgãos e Entidades da Administração Pública**. v2. Brasil: Tribunal de Contas da União, 2014.

TCU. **TC 008.205/2015**. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/inicio/index.htm>>. Acesso em: 18 mai 2019.

TCU. **TC-015.663/2011-6**.

Tribunal de Contas da União. **Acórdão 10322/2017 - primeira câmara**. Disponível em: < <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/desenvolva%2520programa%2520de%2520monitoramento%2520da%2520qualidade%2520do%2520trabalho%2520da%2520auditoria%2520interna/%2520%2520COPIACOLEGIADO%253A%2522Primeira%2520C%25C3%25A2mara%2522%2520ANOACORDAO%253A%25222017%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520?uid=4a3c5080-1499-11ea-bcf9-2f1a730a4092>>. Acesso em 16 out 2019.

Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3249/2013**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A3249%2520ANOACORDAO%253A2013/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uid=4a3c5080-1499-11ea-bcf9-2f1a730a4092>. Acesso em: 29 ago 2019.

ANEXO 1 – EVIDÊNCIAS ABDI.

Figura 5 - SIC Eletrônico

ABDI
Agência Brasileira de
Desenvolvimento Industrial

1. SOLICITE SEU ATENDIMENTO 2. **ACOMPANHE** 3. RESPONDA A PESQUISA

DADOS DO ATENDIMENTO

Número do Protocolo: 201923 Data/Hora do Registro: 14/10/2019 17:00

Status: Concluído

Atendimento

1- Qual o maior programa/projeto em volume de recursos no exercício 2019?
2- Qual o valor executado até setembro de 2019 com maior programa/projeto da Instituição?
3- Esse programa/projeto é executado em parceria Poder Executivo Federal por meio de convênio, contrato ou instrumento congêneres?
4- A entidade possui regulamentos próprios relativos a transparência e acesso à informação? Se sim, gostaria que me enviasse o normativo.

Resposta parcial:

Informamos que nesta data a sua manifestação de nº 201923 foi recebida e encaminhada para a área responsável. Oportunamente, daremos ciência sobre o andamento/solução do caso no prazo de até 10 (dez) dias úteis.

Mensagem de Conclusão

Prezada Senhora Arica Maria,
Em atenção a sua demanda encaminho resposta aos seus questionamentos.
1- Qual o maior programa/projeto em volume de recursos no exercício 2019?
Programa Conexão Startup Indústria.
2- Qual o valor executado até setembro de 2019 com maior programa/projeto de Instituição?
R\$ 1.100.000,00.

ARQUIVOS ANEXADOS AO ATENDIMENTO

Nome do Arquivo	Anexado por	Data
-----------------	-------------	------

Fonte: Autor, 2019.

Figura 6 – Acompanhamento da demanda

ABDI
Agência Brasileira de
Desenvolvimento Industrial

1. PRESENCIAL OU DEMANDA 2. **ANEXAR ARQUIVOS** 3. ANOTE SEU PROTOCOLO

PROTOCOLO E SENHA

Para obter resposta ou acompanhar a tramitação do seu atendimento, ligue para a ouvidoria da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial e informe o número de protocolo ou acesse o site pelo site e consulte seu atendimento com os dados abaixo.

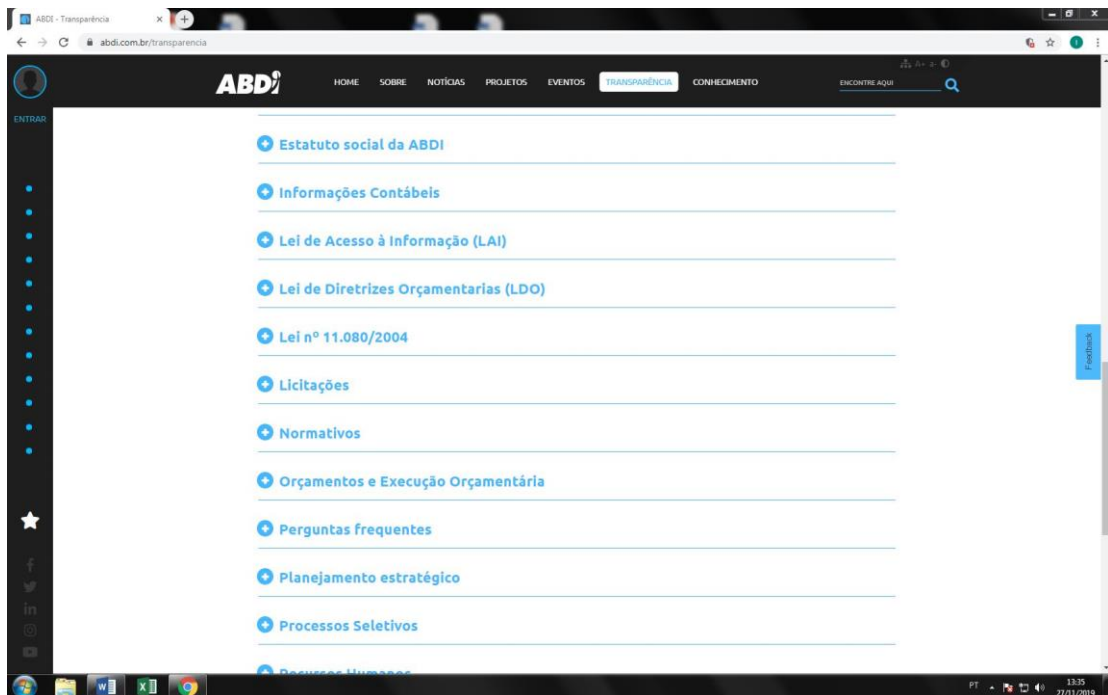
Número do Protocolo: 201923 Senha: 2900

OK

g-con
Gestão de Conhecimento e Qualidade

Fonte: Autor, 2019.

Figura 7 – Regulamentos e legislação de acesso à informação



Fonte: Autor, 2019.

Figura 8 – Instâncias recursais e prazos das demandas



Fonte: Autor, 2019.

Figura 9 – Dados exigidos para registro do pedido de informação

The image shows a web browser window displaying the ABDI (Associação Brasileira de Defesa em Informação) website. The page is titled "1. PREENCHA OS DADOS" (Fill in the data) and is part of a three-step process. The form is divided into two main sections: "DADOS DO USUÁRIO" (User Data) and "DADOS DO ATENDIMENTO" (Service Data). The "DADOS DO USUÁRIO" section includes a checkbox for "Desejo manter sigilo no meu atendimento" (I want to keep my service confidential), a name field, a document type dropdown (set to "CPF"), a document number field, a previous protocol number field, and fields for DDD and telephone number (with checkboxes for "Celular" and "Não tenho"). The "DADOS DO ATENDIMENTO" section includes fields for CEP, City, UF, Address, Number, Complement, and Neighborhood, a "Natureza" dropdown (set to "NÃO CLASSIFICADO"), and a large text area for "Escreva sua mensagem" (Write your message). The browser's address bar shows the URL "portalouvidoria.com.br/multiwork/controller?action=atendimentoOnlineCadastro&origem=atendimentoOnlineCadastro&command=INSERT&NCCODIGOORGAO=8&N_TIPO_MANIFESTANTE=2". The Windows taskbar at the bottom shows the time as 13:39 on 27/11/2019.

ABDI
Associação Brasileira de
Defesa em Informação

1. PREENCHA OS DADOS 2. ANEXE ARQUIVOS 3. ANOTE SEU PROTOCOLO

DADOS DO USUÁRIO *CAMPOS OBRIGATÓRIOS

Desejo manter sigilo no meu atendimento

Nome

Tipo de documento* N° do documento* Protocolo anterior

CPF

DDD Celular* Não tenho DDD Telefone

E-mail* Não tenho

DADOS DO ATENDIMENTO

CEP Cidade UF

Endereço Número Complemento Bairro

Natureza

NÃO CLASSIFICADO

Escreva sua mensagem *

Por favor, confirme o número de validação.

Fonte: Autor, 2019.

ANEXO 2 – RESPOSTA DA ABDI AO PEDIDO DE INFORMAÇÃO

Ouvidoria | Resposta do Atendimento



Nº do Protocolo: 201923

Prezada Senhora Ariza Maria,

Em atenção a sua demanda encaminho resposta aos seus questionamentos.

1 - Qual o maior programa/projeto em volume de recursos no exercício 2019?

Programa Conexão Startup Indústria.

2 - Qual o valor executado até setembro de 2019 com maior programa/projeto da instituição?

R\$ 1.133.781,05

3 - Esse programa/projeto é executado em parceria Poder Executivo Federal por meio de convênio, contrato ou instrumento congêneres?

sim

4 - A entidade possui regulamentos próprios relativos a transparência e acesso à informação? Se sim, gostaria que me enviasse o normativo.

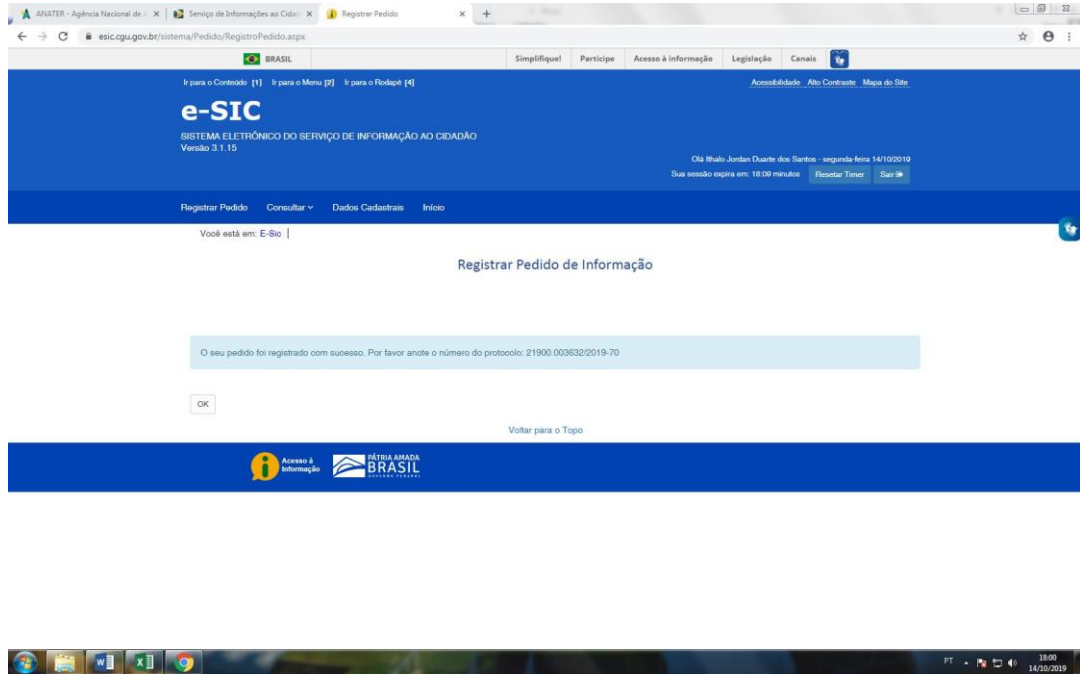
A ABDI não possui normativo específico relativo à transparência. As publicações na área de Transparência no site da ABDI obedecem aos normativos legais vigentes: Lei nº 12.527/2011 (dispositivos que se aplicam à ABDI). Decreto nº 7.724/2012 (dispositivos que se aplicam à ABDI) e a Lei de Diretrizes Orçamentária (dispositivos que se aplicam à ABDI).

Quanto ao acesso à informação, a ABDI possui o Procedimento Operacional PO – 74 Ouvidoria, cópia anexa.

Agradecemos o seu interesse em conhecer a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI.

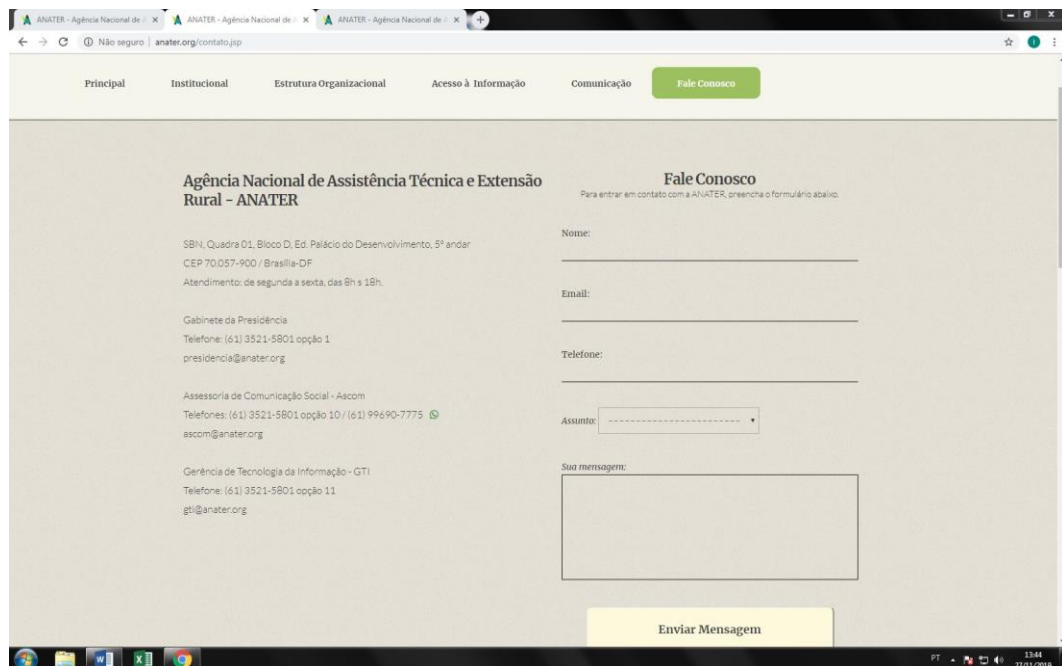
ANEXO 3 – EVIDÊNCIAS ANATER

Figura 10 – Possibilidade de acompanhamento do pedido



Fonte: Autor, 2019.

Figura 11 – Local para registro do pedido de informação



Fonte: Autor, 2019.

ANEXO 4 – OFÍCIO DE RESPOSTA ANATER



OFÍCIO Nº 194/2019/PRESIDÊNCIA/ANATER

Brasília/DF, 24 de outubro de 2019

Ao Senhor,
MANOEL JOSÉ DINIZ MENDONÇA
 Diretor Substituto
 Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural - DATER/SAF/MAPA
 SBN, Quadra 01, Bloco D, Ed. Palácio do Desenvolvimento, 7º andar
 70.046-900 - Brasília/DF

Assunto: Resposta Ofício Nº 97/2019/DATER/SAF/MAPA, de 21 de outubro de 2019. Acesso a informação – NUP 21900003632201970.

Senhor Diretor,

Cumprimentando-o cordialmente, venho por meio deste, apresentar as informações solicitadas:

1) Qual o maior programa/projeto em volume de recursos no exercício 2019?

Os programas/projetos da ANATER foram contratados/celebrados nos exercícios 2017 e 2018. No exercício 2019 não foi celebrado nenhum contrato, convênio ou instrumento congêneres.

Em volume de recursos, o maior programa/projeto é o Projeto Dom Helder Câmara (PDHC), que contabiliza recursos na ordem de 85 milhões de reais, aproximadamente.

2) Qual o valor executado até setembro de 2019 com maior programa/projeto da instituição?

No exercício 2019, até o momento, foram executados, aproximadamente, 15,5 milhões de reais com os instrumentos/contratos do Projeto Dom Helder Câmara.

3) Esse programa/projeto é executado em parceria Poder Executivo Federal por meio de convênio, contrato ou instrumento congêneres?

O Projeto Dom Helder Câmara é executado em parceria com o Poder Executivo Federal, por meio de Contrato de Gestão firmado à época com o



Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e posteriormente com a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). Atualmente em parceria com a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF/MAPA).

4) A entidade possui regulamentos próprios relativos a transparência e acesso à informação? Se sim, gostaria que me enviasse o normativo.

A ANATER não possui regulamentos próprios de transparência e acesso à informação. No entanto, conforme sua lei de criação - Lei 1287/13 e Estatuto Social os normativos, regulamentos, contratos e instrumentos de parceria relacionados à ANATER deverão ser disponibilizados em seu website e podem ser acessados em: www.anater.org.

Sem mais para o momento, colocamo-nos à disposição para eventuais esclarecimentos.

Atenciosamente,



ADEMIR SILVA JUNIOR
Presidente

ANEXO 5 – ENCAMINHAMENTO DA RESPOSTA VIA E-SIC DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Dados do Pedido

Protocolo	21900003632201970
Solicitante	Ithalo Jordan Duarte dos Santos
Data de Abertura	14/10/2019 18:00
Orgão Superior Destinatário	MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Orgão Vinculado Destinatário	
Prazo de Atendimento	14/11/2019
Situação	Respondido
Status da Situação	Acesso Concedido (Resposta solicitada inserida no e-SIC)
Forma de Recebimento da Resposta	Pelo sistema (com avisos por email)
Resumo	Informações sobre programas e projetos da ANATER
Detalhamento	Solicito as seguintes informações acerca da ANATER: 1. Qual o maior programa/projeto em volume de recursos no exercício 2019? 2. Qual o valor executado até setembro de 2019 com maior programa/projeto da instituição? 3. Esse programa/projeto é executado em parceria Poder Executivo Federal por meio de convênio, contrato ou instrumento congênere? 4. A entidade possui regulamentos próprios relativos a transparência e acesso à informação? Se sim, gostaria que me enviasse o normativo.

Dados da Resposta

Data de Resposta	14/11/2019 17:20
Tipo de Resposta	Acesso Concedido
Classificação do Tipo de Resposta	Resposta solicitada inserida no e-SIC

Resposta

Prezado Senhor Ithalo dos Santos

Com o cordial cumprimento, ao passo em que agradecemos pelo contato realizado, encaminhamos resposta ao seu requerimento, conforme a seguir:

"Encaminhado ofício nº 194/2019, emitido pela ANATER, responsável pelas informações solicitadas no NUP 21900003632201970. (Em anexo)

Diretor do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural - Substituto"

Atenciosamente,

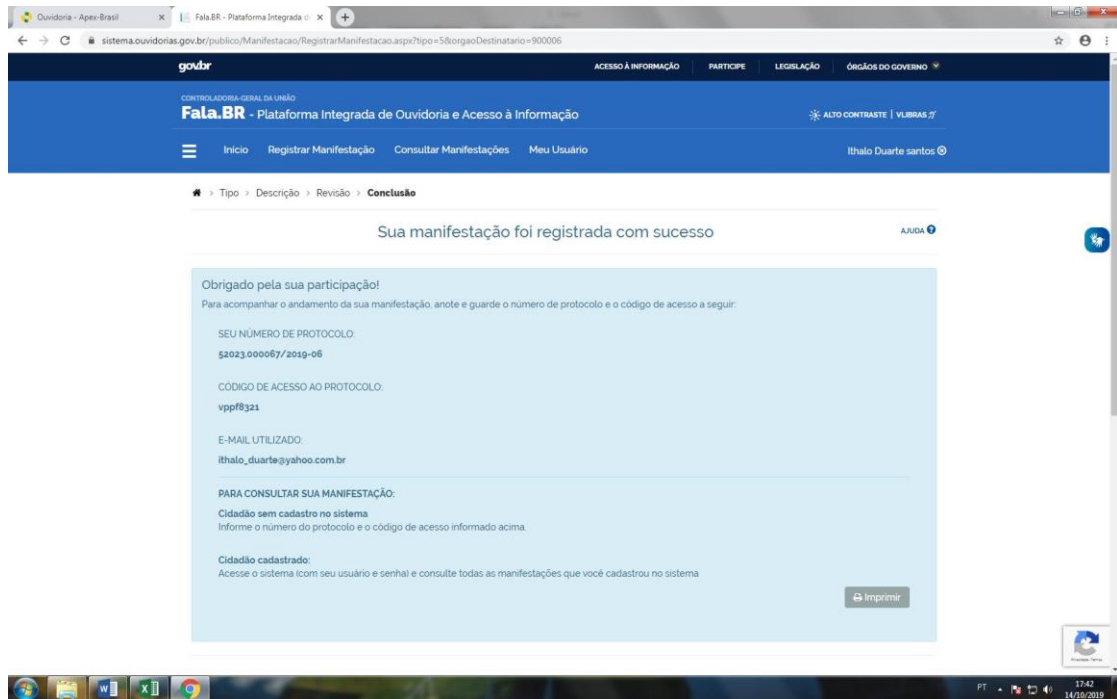
Serviço de Informação ao Cidadão - SIC/Ouvidoria/MAPA

De acordo com o Art. 21 do Decreto nº 7.724/2012, poderá o requerente apresentar recurso no prazo de 10 (dez) dias, contados da disponibilização da informação, caso a resposta provida pelo órgão encontre-se em desacordo com as diretrizes interpostas pela lei.

Responsável pela Resposta	Diretor do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural - Substituto
Destinatário do Recurso de Primeira Instância:	Secretário de Agricultura Familiar e Cooperativismo
Prazo Limite para Recurso	27/11/2019

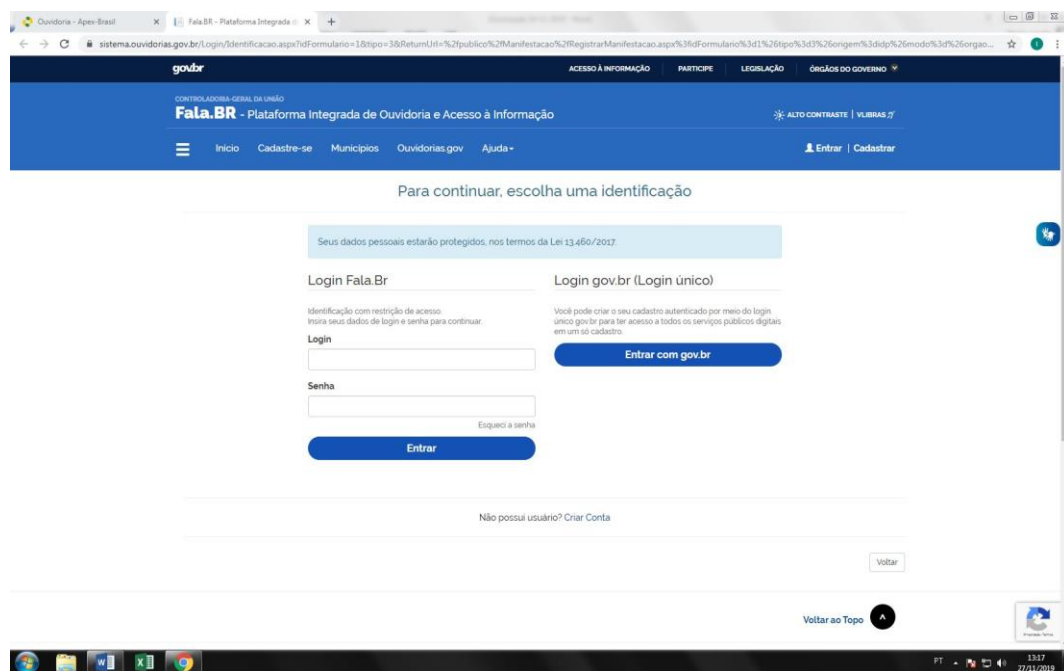
ANEXO 6 - EVIDÊNCIAS APEX-BRASIL

Figura 12 - Protocolo de registro da demanda



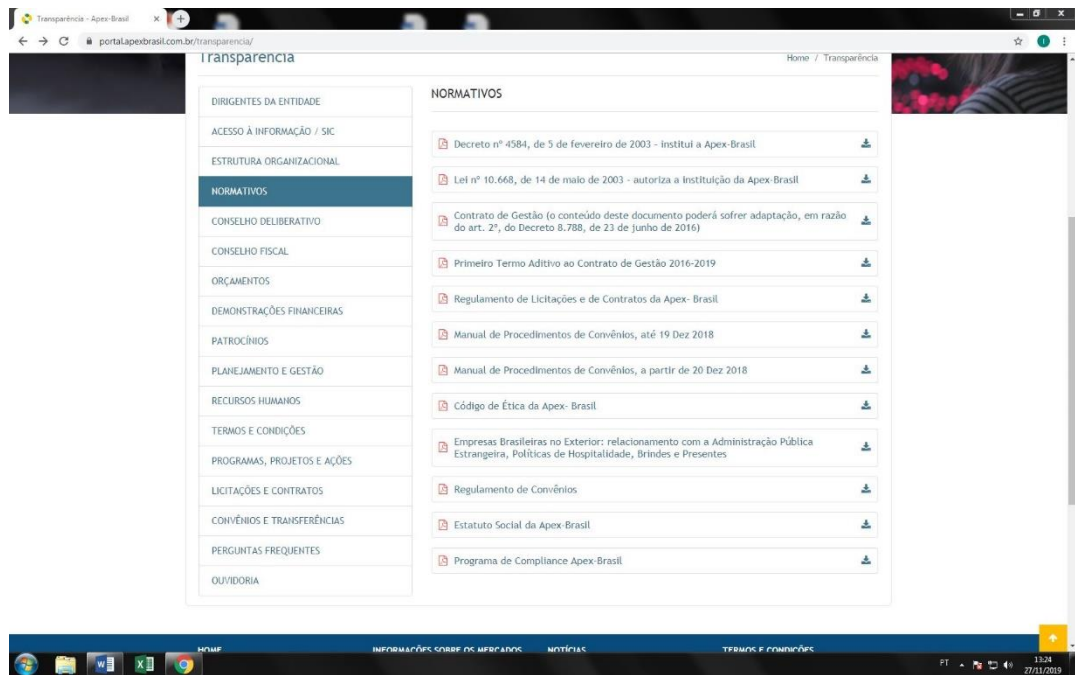
Fonte: Autor, 2019.

Figura 13 – Possibilidade de acompanhamento da demanda



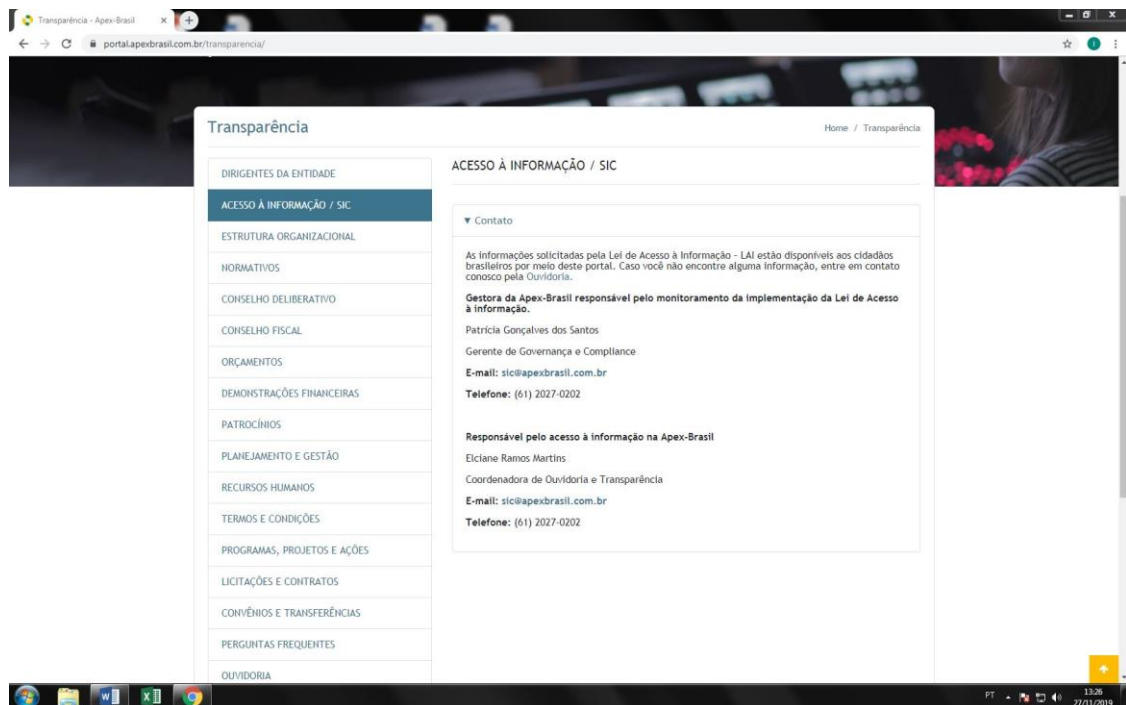
Fonte: Autor, 2019.

Figura 14 – Legislação de acesso à informação



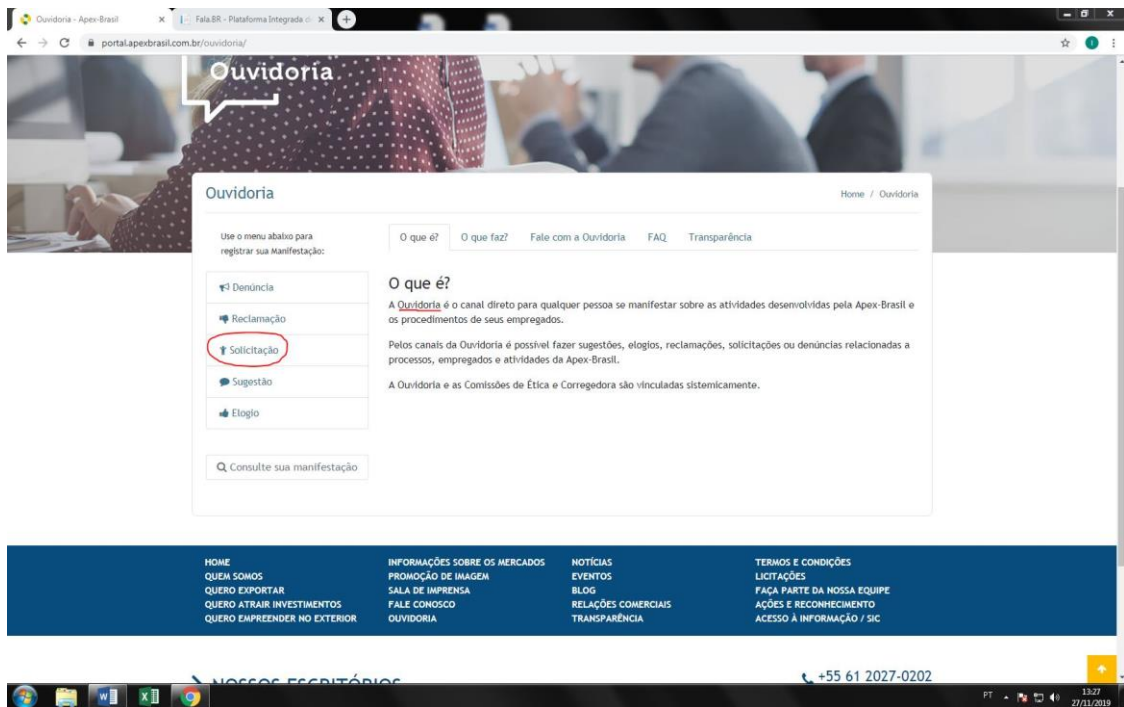
Fonte: Autor, 2019.

Figura 15 – Existência de SIC eletrônico



Fonte: Autor, 2019.

Figura 16 – Atendimento físico somente da Ouvidoria



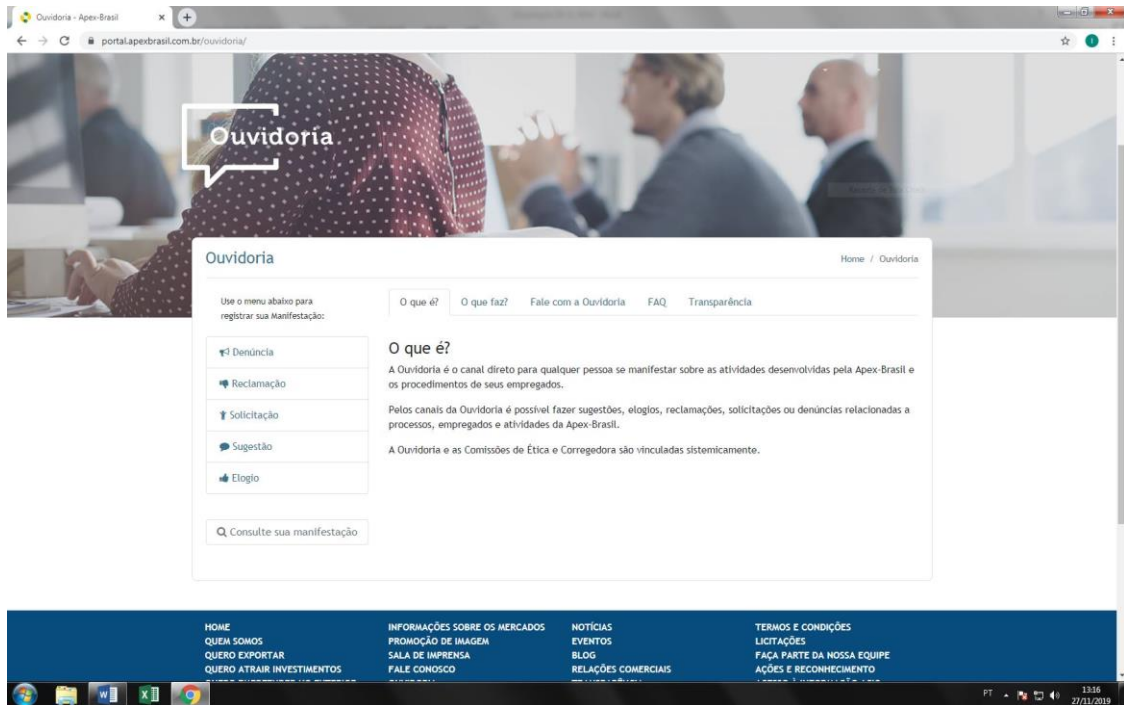
Fonte: Autor, 2019.

Figura 17 – Dados exigidos para o registro do pedido de informação

The screenshot shows a registration form titled 'Crie um novo cadastro'. It is divided into three main sections: 'Informações básicas', 'Informações de contato', and 'Informações pessoais'. The 'Informações básicas' section includes fields for 'Tipo de pessoa' (highlighted with a red circle), 'País' (highlighted with a red circle), 'Nome' (highlighted with a red circle), 'Documento' (with a dropdown for 'CPF'), and 'Número'. The 'Informações de contato' section includes 'DDD', 'Telefone', 'CEP', 'UF', 'Município', 'Logradouro', 'Número', 'Complemento', and 'Bairro'. The 'Informações pessoais' section includes 'Gênero' (with radio buttons for 'Masculino', 'Feminino', and 'Outro'), 'Data de nascimento', 'Cor/Raça', 'Escolaridade', and 'Profissão'. At the bottom, there are fields for 'Senha' (highlighted with a red circle) and 'Confirmação de senha'. A note at the top of the form states: 'Os campos sinalizados com asterisco * são de preenchimento obrigatório'.

Fonte: Autor, 2019.

Figura 18 – Ausência de SIC físico



Fonte: Autor, 2019.

ANEXO 7 – RESPOSTA AO PEDIDO DE INFORMAÇÃO DA APEX**[Fala.BR] Manifestação Registrada**

De: ouvidorias@cgu.gov.br

Para: ithalo_duarte@yahoo.com.br

Data: segunda-feira, 14 de outubro de 2019 17:42 BRT

Prezado(a) Sr(a) Ithalo Duarte santos,

Sua manifestação foi registrada com sucesso, conforme as informações abaixo. Para acompanhar o andamento da sua manifestação, acesse o sistema e utilize a opção "Consultar manifestação".

Dados da manifestação

Protocolo: [52023.000067/2019-06](#)

Código de Acesso: vppf8321

Órgão ou Entidade: Apex - Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos

Cidadão: Ithalo Duarte santos

Tipo de Manifestação: Solicitação

Prazo para Atendimento: 13/11/2019

Descrição da Manifestação: 1. Qual o maior programa/projeto em volume de recursos no exercício 2019?

2. Qual o valor executado até setembro de 2019 com maior programa/projeto da instituição?

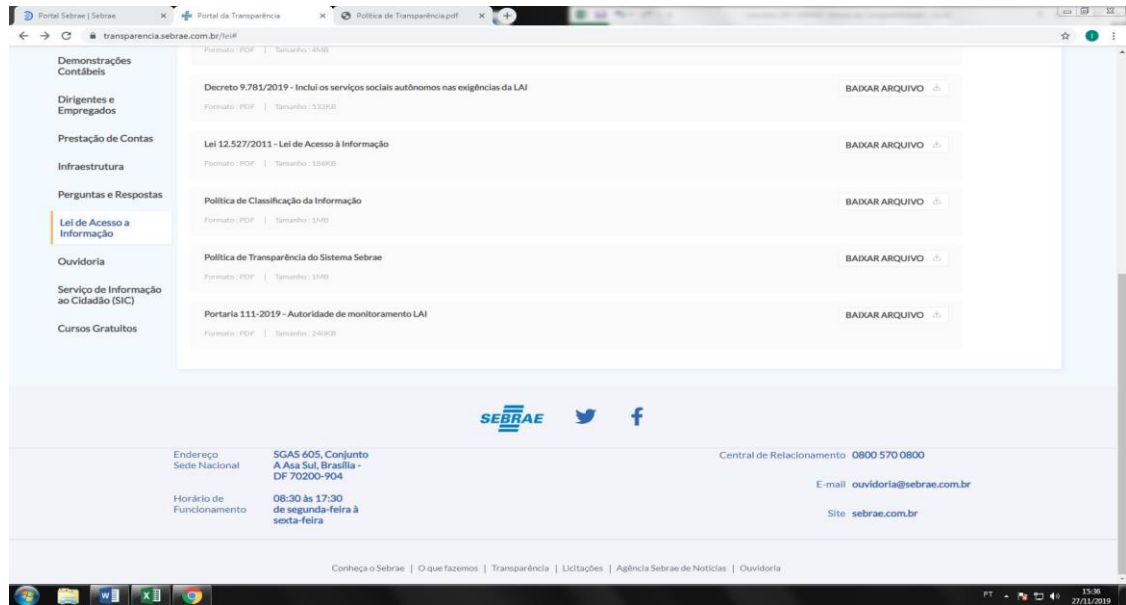
3. Esse programa/projeto é executado em parceria Poder Executivo Federal por meio de convênio, contrato ou instrumento congênere?

4. A entidade possui regulamentos próprios relativos a transparência e acesso à informação? Se sim, gostaria que me enviasse o normativo.

Agradecemos a sua participação.

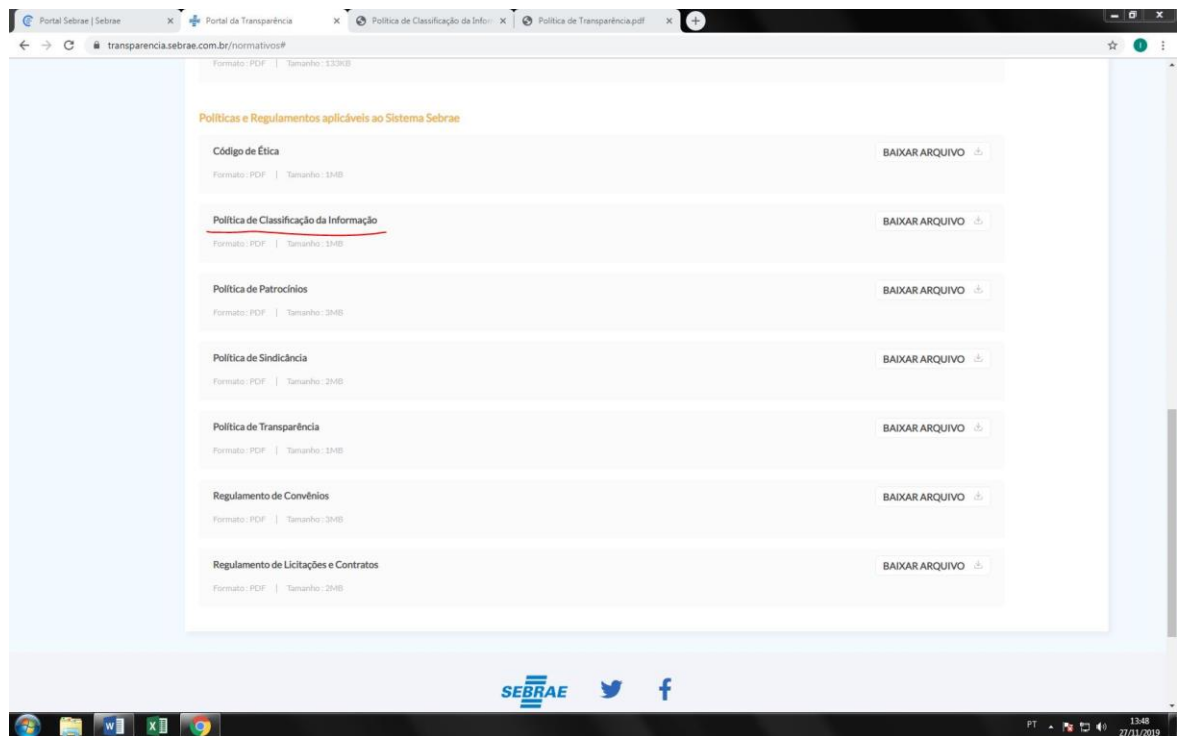
ANEXO 8 - EVIDÊNCIAS SEBRAE

Figura 19 – Legislação de acesso à informação



Fonte: Autor, 2019.

Figura 20 – Autoridades competentes para classificar a informação



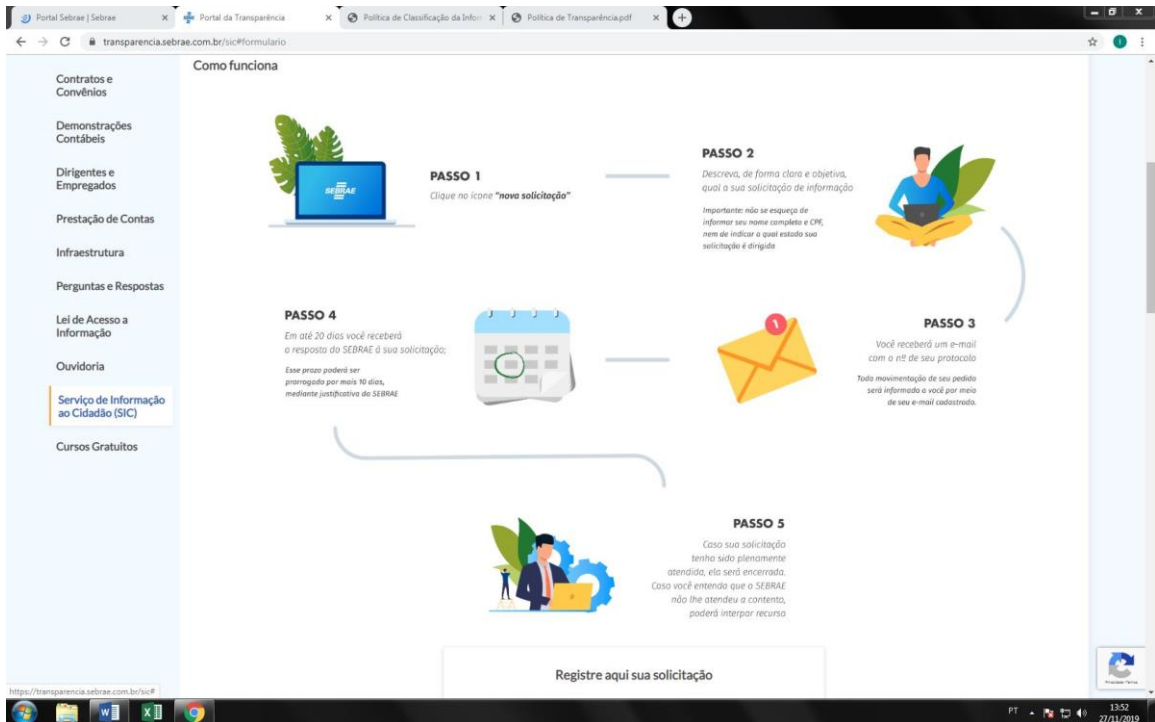
Fonte: Autor, 2019.

Figura 21 – Existência de instâncias recursais



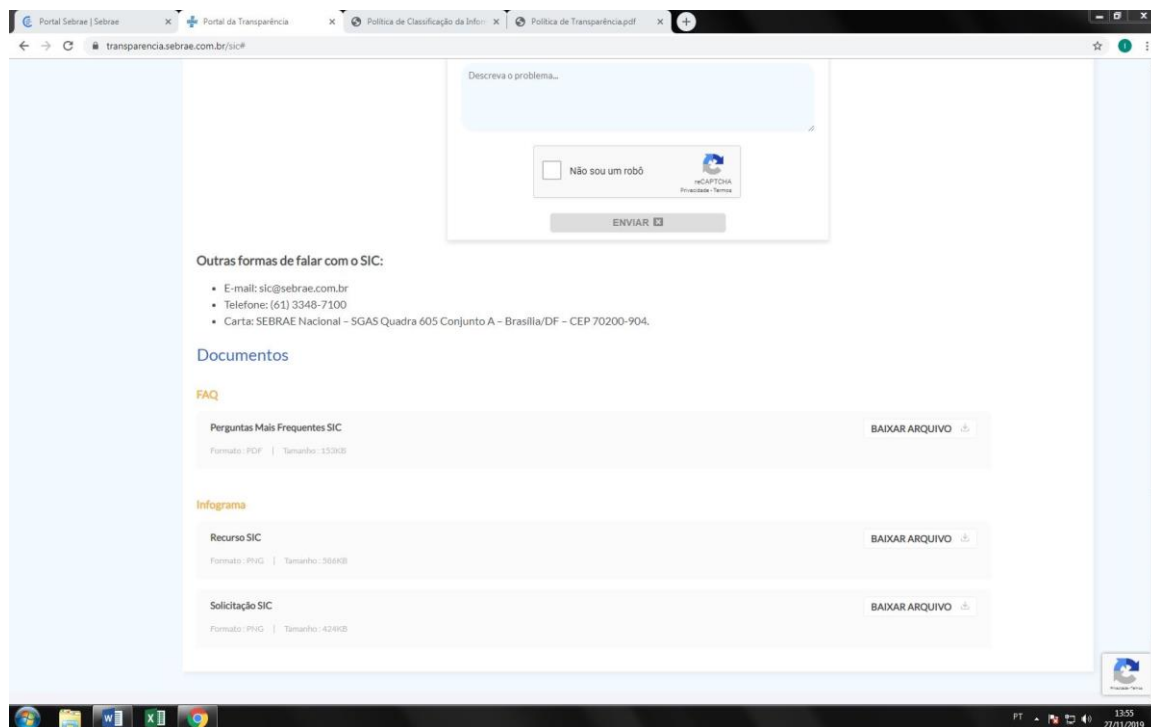
Fonte: Autor, 2019.

Figura 22 – Prazos e fluxos das demandas



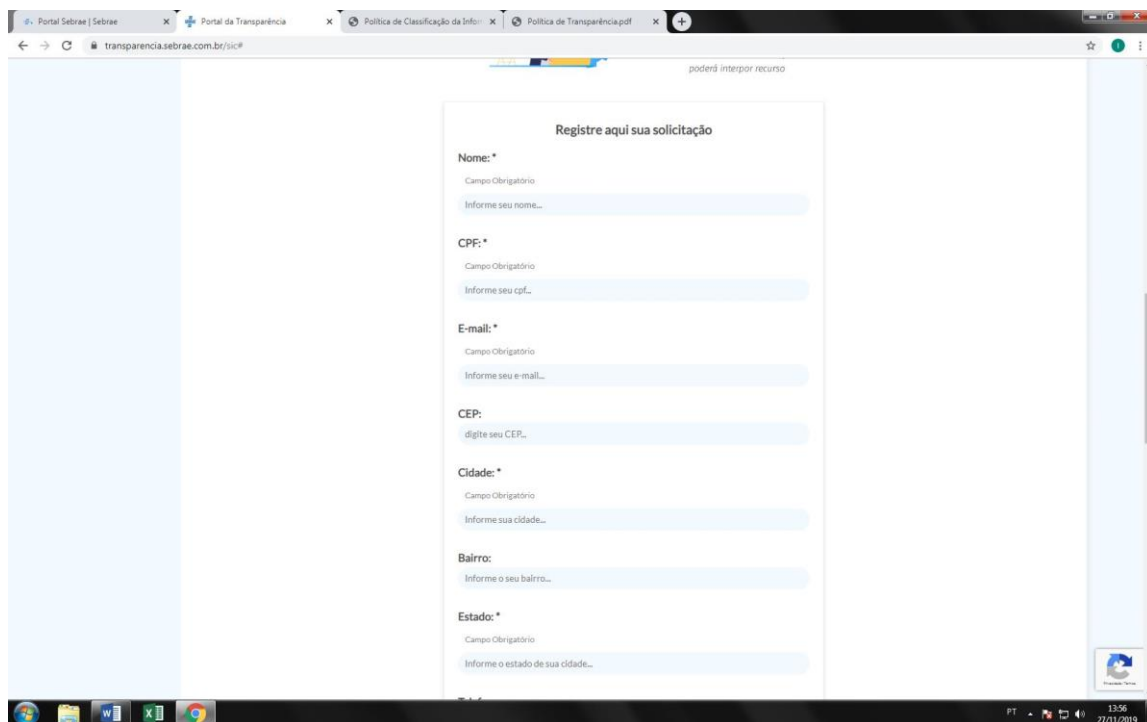
Fonte: Autor, 2019.

Figura 23 – Inexistência de SIC físico



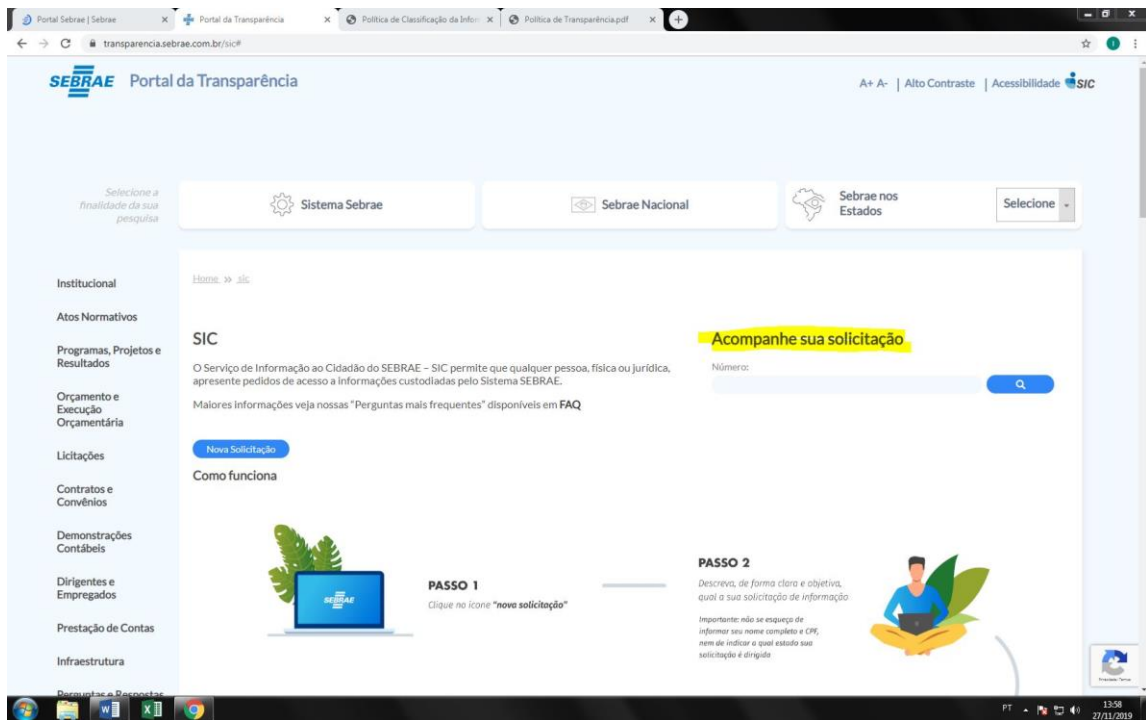
Fonte: Autor, 2019.

Figura 24 – Dados exigidos para registro do pedido de informação



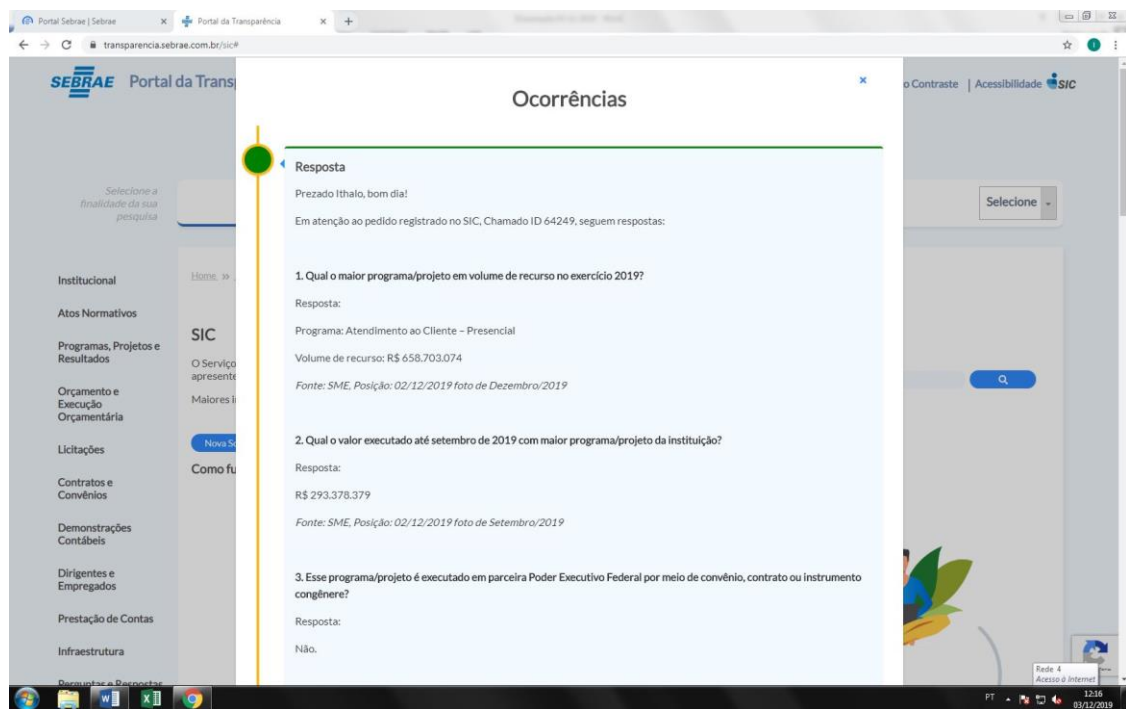
Fonte: Autor, 2019.

Figura 25 – Possibilidade de acompanhamento da demanda



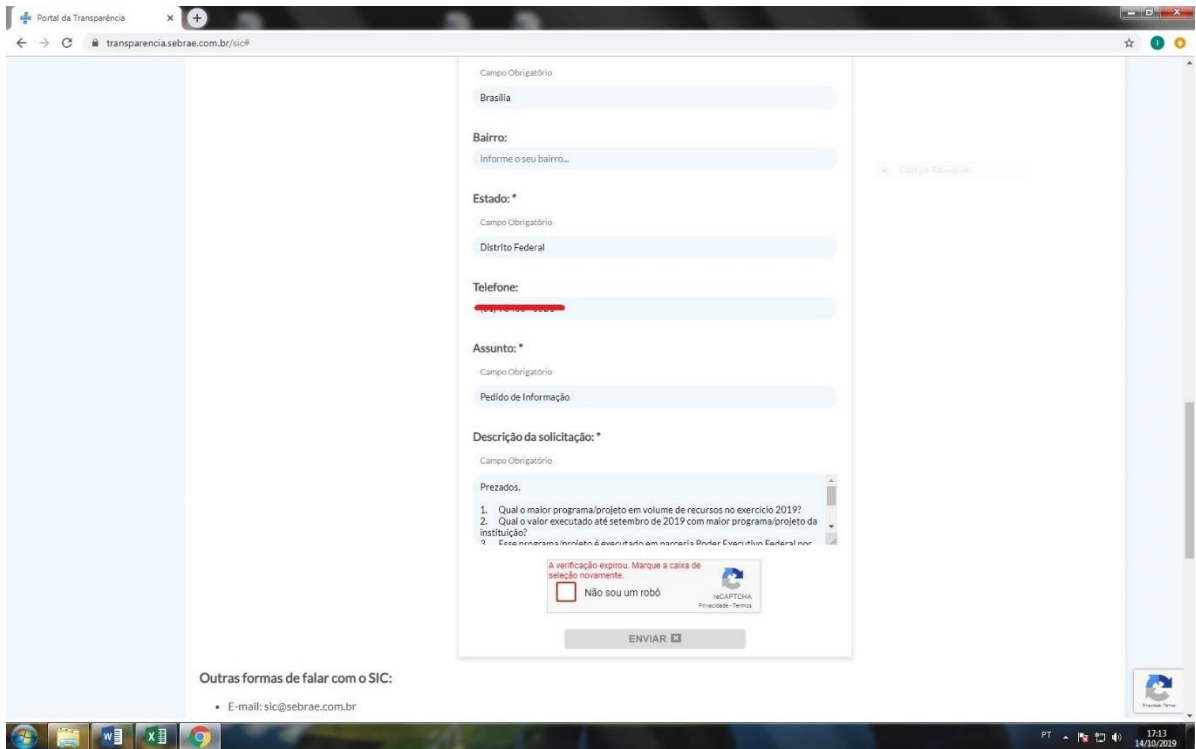
Fonte: Autor, 2019.

Figura 26 – Resposta encaminhada no SIC eletrônico



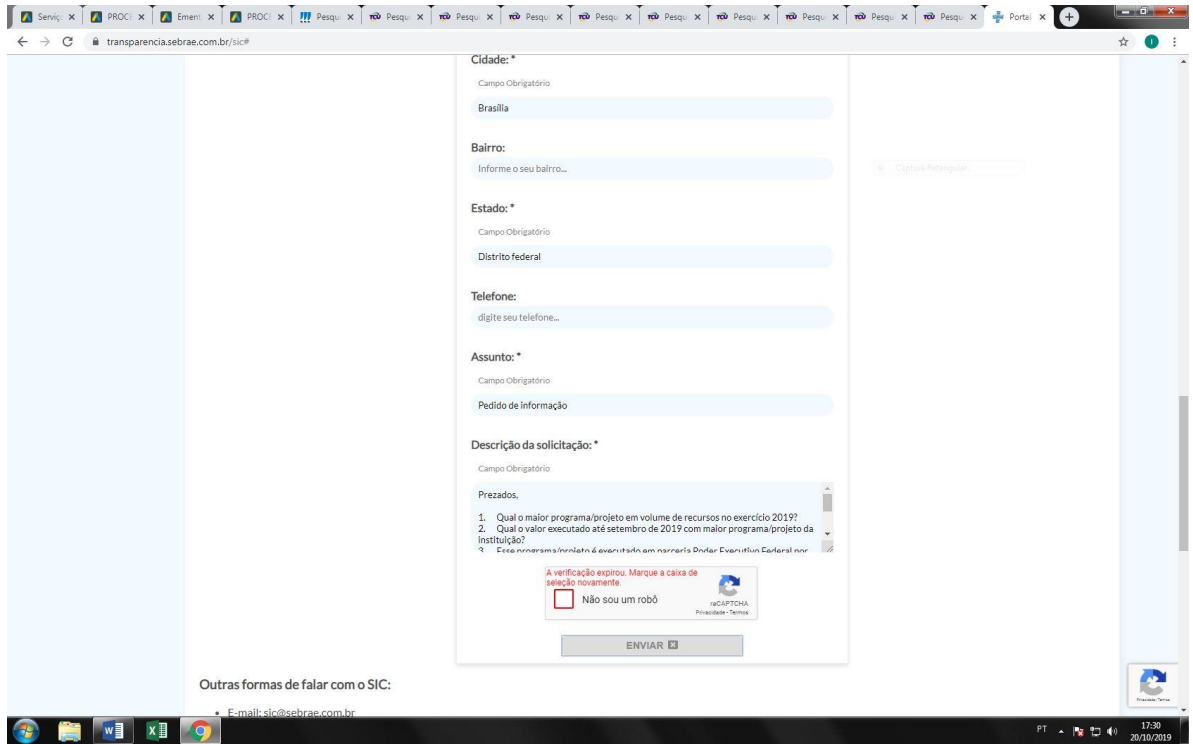
Fonte: Autor, 2019.

Figura 27 – SIC eletrônico Fora do Ar em 14/10/2019



Fonte: Autor, 2019.

Figura 28 - SIC eletrônico Fora do Ar em 20/10/2019



Fonte: Autor, 2019.

ANEXO 9 – RESPOSTA AO PEDIDO DE INFORMAÇÃO DO SEBRAE

[SIC #0064249] Serviço de Informação ao Cidadão Sebrae - [Manifestação: 0064249]

De: Serviço de Informação ao Cidadão (sic@sebrae.com.br)

Para: ithalo_duarte@yahoo.com.br

Data: terça-feira, 3 de dezembro de 2019 11:44 BRT

==== Para responder por e-mail, escreva acima dessa linha ====

Telefone do SIC: (61) 3348-7100



Olá, temos novidades!

Em resposta à sua solicitação aberta em 20-11-2019 15:22 com o título: Pedido de Informação e descrição:

Prezados,

Considerando Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação e o Decreto 9.781/2019 - Inclui os serviços sociais autônomos nas exigências da LAI.

Solicito às informações a seguir:

1. Qual o maior programa/projeto em volume de recursos no exercício 2019?
2. Qual o valor executado até setembro de 2019 com maior programa/projeto da instituição?
3. Esse programa/projeto é executado em parceria Poder Executivo Federal por meio de convênio, contrato ou instrumento congêneres?
4. A entidade possui regulamentos próprios relativos a transparência e acesso à informação? Se sim, gostaria que me enviasse o normativo.

Ithalo Jordan Duarte dos Santos
 (85)99769-4898
 (61)98488-8521
 segue o nosso retorno:

Texto:

Prezado Ithalo, bom dia!

Em atenção ao pedido registrado no SIC, Chamado ID 64249, seguem respostas:

1. Qual o maior programa/projeto em volume de recurso no exercício 2019?

Resposta:

Programa: Atendimento ao Cliente - Presencial

Volume de recurso: R\$ 658.703.074

Fonte: SME, Posição: 02/12/2019 foto de Dezembro/2019

2. Qual o valor executado até setembro de 2019 com maior programa/projeto da instituição?

Resposta:

R\$ 293.378.379

Fonte: SME, Posição: 02/12/2019 foto de Setembro/2019

3. Esse programa/projeto é executado em parceria Poder Executivo Federal por meio de convênio, contrato ou instrumento congêneres?

Resposta:

Não.

4. A entidade possui regulamentos próprios relativos a transparência e acesso à informação? Se sim, gostaria que me enviasse o normativo.

Resposta:

O Sebrae foi incluído no rol de entidades sujeitas à Lei de Acesso à Informação - LAI por meio do Decreto 9.781/2019, de 03 de maio de 2019.

Desde então, o Sebrae tem se adequando às exigências da LAI, o que inclui melhorias no Portal da Transparência e a elaboração de alguns normativos próprios:

- Política de Transparência do Sistema Sebrae;
- Política de Classificação da Informação do Sistema Sebrae;
- Portaria 111/2019 - Designação da Autoridade de Monitoramento da Implementação da LAI.

Tais documentos, entre outros, estão disponíveis no Portal da Transparência, no menu Lei de Acesso à Informação.

Atenciosamente,

Fausto Ricardo Keske

Unidade de Gestão Estratégica

Marcelo Hallai

Unidade de Auditoria

Caso a resposta não seja satisfatória você tem 10 dias para fazer o seu recurso respondendo esse e-mail. Não havendo recurso, em 10 dias essa manifestação será encerrada automaticamente, sendo necessário reinicie outra manifestação conforme orientado na página do SIC SEBRAE.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão Sebrae

sic@sebrae.com.br

Tel: (61) 3348-7100

