

# ANÁLISE DO DESEMPENHO DA TRANSPARÊNCIA DIGITAL DAS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA DA UNIÃO NO BRASIL<sup>1</sup>

## ANALYSIS OF THE PERFORMANCE OF DIGITAL TRANSPARENCY IN PUBLIC COMPANIES AND GOVERNMENT-CONTROLLED COMPANIES IN BRAZIL

Bianca Araceli Sosa Báez <sup>2</sup>  
Maria Alejandra Nicolás <sup>3</sup>

**Resumo:** O objetivo desta pesquisa versa em analisar os websites oficiais das empresas públicas e sociedades de economia mista de Controle Direto da União para aferir o seu nível de transparência no contexto digital em 2022. Utilizou-se uma abordagem combinada de métodos qualitativos e quantitativos e a ferramenta de análise de conteúdo. Revela-se uma maior tendência de divulgação satisfatória por parte das estatais de informações essenciais, bem como aqueles referentes a dados financeiro-orçamentários e administrativos de divulgação obrigatória. Em contraponto, são pouco veiculadas informações sobre boas práticas de controle social como mecanismos de monitoramento e acompanhamento. Dessa forma, conclui-se que as empresas estatais federais não atenderam em sua totalidade aos parâmetros de transparência propostos nesta pesquisa.

**Palavras-Chave:** Transparência pública. Websites. Empresas estatais

**Abstract:** The objective of this research is to analyze the official websites of public companies and mixed economy companies of Direct Control of the Union to assess their level of transparency in the digital context in 2022. A combined approach of qualitative and quantitative methods and the tool of content analysis. There is a greater trend of satisfactory disclosure by state-owned companies of essential information, as well as those referring to financial-budgetary and administrative data of mandatory disclosure. On the other hand, information on good social control practices such as monitoring and follow-up mechanisms is rarely disseminated. Thus, it is concluded that the federal state companies did not fully meet the transparency parameters proposed in this research.

**Keywords:** Public transparency. Websites. State companies

---

<sup>1</sup>Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho “Discurso, propaganda e instituições políticas” da 10ª Edição do Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (10ª COMPOLÍTICA), realizado na Universidade Federal do Ceará (UFC), 09 a 10 de maio de 2023.

<sup>2</sup>Graduada em Administração Pública e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Integração Latino-americana, e-mail: baezzbianca@gmail.com

<sup>3</sup>Docente da área de Administração Pública e Políticas Públicas da Universidade Federal da Integração Latino-americana, e-mail: maria.nicolas@unila.edu.br

## 1. Introdução

Considerando que uma das premissas básicas da democracia representativa é o "governo visível", é essencial para a transparência da administração pública que os governantes revelem não só as suas ações, mas também informações que dizem respeito aos atos administrativos. Nos últimos anos, a exigência por maior transparência aumentou no Brasil, e, ao mesmo tempo, novos instrumentos de informação, como o governo eletrônico, expandiram as possibilidades de divulgação de informação pública (PRADO, 2004).

A transparência permite aos cidadãos controlar a administração pública, analisar os procedimentos dos seus representantes, trazer à luz informações anteriormente escondidas em registros públicos e promover a cidadania. Um país mais transparente pode reduzir a má utilização de recursos públicos e proporcionar um bom desempenho na execução de políticas públicas, o que é benéfico para a sociedade em geral e, também, para a imagem do país na política externa (FIGUEIREDO, SANTOS, 2013).

Em 2011, o Brasil tornou-se o 13º país da América Latina e 91º do mundo a oferecer aos seus cidadãos mecanismos específicos que garantem o direito de acesso à informação para assegurar a transparência. A Lei nº12.527, reafirma e regulamenta os direitos amparados pelo Artigo 5º XXXIII e pelo Artigo 37º §3, inciso II da Constituição Federal de 1988, que prevê que os cidadãos têm o direito fundamental de aceder à informação do governo (MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2015) e goza também de um status semelhante ao abrigo do direito internacional público.<sup>4</sup>

Neste contexto, e dada importância do papel econômico e social que as empresas estatais federais desempenham no país e a percepção de escassez de pesquisas científicas que avaliem o nível de transparência dessas entidades públicas, procurou-se responder nesta pesquisa<sup>5</sup> a seguinte questão: em que medida as empresas estatais e Sociedades de Economia Mista sob Controle Direto da União

---

<sup>4</sup> Declaração Universal de Direitos Humanos, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966 e o Pacto de São José da Costa Rica de 1969.

<sup>5</sup> Uma versão extensa desta pesquisa (Trabalho de Conclusão de Curso) encontra-se no repositório institucional da UNILA: <http://dspace.unila.edu.br/123456789/7116>

estão cumprindo os requisitos de transparência pública por meio de seus sítios oficiais na internet? Portanto, analisaram-se os sítios eletrônicos das empresas públicas e sociedades de economia mista de Controle Direto da União, com o objetivo de aferir o seu grau de transparência no contexto digital, considerando o potencial das TIC's como instrumento para democratizar a informação pública e concentrando-se na sua forma ativa.

## 2. Fundamentação teórica

O acesso à informação é o direito de acesso dos cidadãos às informações produzidas pelas organizações públicas ou sob tutela destas. Baseia-se no pressuposto de que órgãos públicos “atuam como guardiães do bem público”, produzindo e resguardando informações não por interesse próprio, mas em prol do interesse público. Para esse fim, tais informações devem estar disponíveis aos cidadãos e apenas preservadas sob sigilo, caso for imperioso a proteção de um interesse superior em benefício da coletividade. Além do seu potencial democrático, a informação representa um mecanismo fundamental de combate à corrupção e de práticas ilegais no governo (MENDEL, 2009).

No ordenamento jurídico brasileiro encontra-se amparado principalmente na lei nº 12.527, de abrangência nacional, conhecida como a Lei de Acesso à informação (LAI), cujo âmbito de aplicação de seus dispositivos inclui de forma explícita empresas estatais federais em seu art. 1º, § único, II. A empresa pública, a sociedade de economia mista e suas subsidiárias são as entidades civis ou comerciais designadas genericamente como empresa estatal, ou governamental, com personalidade jurídica de direito privado, instituídas pelo poder público, mediante prévia autorização legislativa, das quais o setor público possui controle acionário direta ou indiretamente e submetem-se a um regime jurídico híbrido (DI PIETRO, 2020).

A obrigação de transparência e o direito de acesso à informação destas entidades públicas é também disciplinada por um conjunto de diplomas legais como

leis<sup>6</sup>, decretos<sup>7</sup>, resoluções<sup>8</sup> e portarias<sup>9</sup>, tendo como marco principal o estatuto jurídico das estatais, a lei nº13.303/2016, que além de dispor sobre determinadas matérias relativas às empresas estatais, em atenção ao previsto pelo art. 173º *caput*, § 1º, I ao V, da CF/88, determina regras a serem adotadas pelas empresas estatais atinentes a governança corporativa, práticas de controle de risco interno e transparência. Destaca-se que em seu art. 8º *caput*, exige-se a ampla divulgação ao público, de um conjunto mínimo de dados, tempestivos e atualizados, elencados nos incisos I ao IX.

Pode-se falar em transparência quando existe controle “cognitivo de uma ação”, procedimento ou conduta do agente, bem como dos efeitos que deles resultam por parte de qualquer sujeito e organização externa. Ou seja, quando indivíduos com independência do agente político ou burocrata responsáveis por alguma atuação podem acessar eventualmente as informações pertinentes à ação pública concreta, o escopo e a identificação do agente estatal (GOMES; AMORIM E ALMADA, 2018, s.n.).

Do ponto de vista da gestão pública, o pressuposto é de que a prática da transparência na administração pública permite aos administrados cooperar controlando os seus representantes, por meio de uma perspectiva bem informada, verificando se os recursos públicos estão sendo empregados como devem ser. Dessa forma, a visibilidade da informação pública representa um importante mecanismo para estimular os gestores públicos a agir com responsabilidade (CGU, 2022).

A transparência, em função de sua natureza instrumental, não é um fim em si mesmo, um objetivo ou uma finalidade que merece proteção em si, mas sim um meio que deve ser protegido para atingir os objetivos almejados, tais como controle e determinação de risco, ou para embasar decisões de investimento ou mesmo melhorar o posicionamento da empresa. Seja uma empresa estatal ou privada, a transparência é essencial para desenvolver um ambiente de confiança com os

---

<sup>6</sup>Art. 1º § 1º e art. 48º da Lei Complementar Nº 101/2000; Art. 1º, inciso I e II, da Lei Complementar Nº 131/2009.

<sup>7</sup>Art. 1º do Decreto-lei 5.482/2005; decreto-lei nº 7.724/2012 e decreto-lei nº 8.945/2016.

<sup>8</sup>Art. 1º e 2º da Resolução CVM Nº 44/2021 e Art. 1º da Resolução Nº 5 da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União.

<sup>9</sup> E.g: Portaria Interministerial nº 233, de 25 de maio de 2012.

diferentes *stakeholders*, tencionando garantir o aprimoramento ao longo do tempo dos ganhos financeiros e sociais, tanto para o proprietário quanto para a cidadania, através de uma adequada administração e a implantação de instrumentos de controle (IBARGUEN, ONETO e ZORRILLA, 2021).

### 3. Procedimentos metodológicos

Nesta pesquisa utilizou-se uma abordagem combinada de métodos qualitativos e quantitativos, com destaque para a técnica de análise de conteúdo. Analisaram-se os sítios de internet de 30 empresas estatais brasileiras<sup>10</sup>, para isso construiu-se uma planilha, a partir de análise de leis, decretos e atos normativos, além da própria Constituição Federal de 1988. A planilha de análise é composta de 4 categorias ou dimensões principais e desdobradas em 10 subcategorias, analisadas através de um total de 37 variáveis utilizadas para a análise dos websites supracitados: Interface da plataforma digital; Informações essenciais de divulgação obrigatória; Informações orçamentárias financeiras e administrativas de divulgação obrigatória; assim como, boas práticas de Transparência. Para efeitos desta pesquisa, foram consideradas três situações de conformidade com um peso de 0 a 2, referidas à disponibilização de informações, ponderadas da seguinte forma: um peso de 2 outorgou-se às variáveis de análise encontradas em forma íntegra. Foi conferido peso 1 às variáveis cujo

---

<sup>10</sup>A amostra desta pesquisa é composta pelas seguintes empresas estatais brasileiras: (1) Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. – AMAZUL, (2) Banco do Brasil S.A., (3) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, (4) CAIXA Econômica federal – CEF, (5) Casa da Moeda do Brasil – CMB, (6) Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU, (7) Companhia de pesquisa de recursos minerais – CPRM, (8) Companhia de Desenvolvimento dos vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF, (9) Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, (10) Empresa Brasil de Comunicação S.A. – EBC, (11) Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, (12) Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS, (13) Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO, (14) Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, (15) Empresa Brasileira de Administração de petróleo e gás natural S.A. – PPSA, (16) Empresa Brasileira De Serviços Hospitalares – EBSEH, (17) Empresa De Pesquisa Energética – EPE, (18) Empresa de Planejamento e Logística S.A. – EPL, (19) Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – DATAPREV, (20) Empresa Gerencial de Projetos Navais – EMGEPRON, (21) Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, (22) Hospital De Clínicas de Porto Alegre – HPCA, (23) Grupo Hospitalar Conceição S.A., (24) Indústrias Nucleares do Brasil S.A. – INB, (25) Serviços De Navegação Aérea S.A - NAV BRASIL, (26) Nuclebrás Equipamentos Pesados S.A. – NUCLEP, (27) Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS, (28) Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, (29) Telecomunicações Brasileiras S.A. – TELEBRAS, (30) Engenharia, Construções E Ferrovias S.A – VALEC.

conteúdo fora parcialmente identificado e peso 0 às variáveis analíticas verificadas como ausentes ou difíceis de encontrar.

#### 4. Análise dos resultados da pesquisa

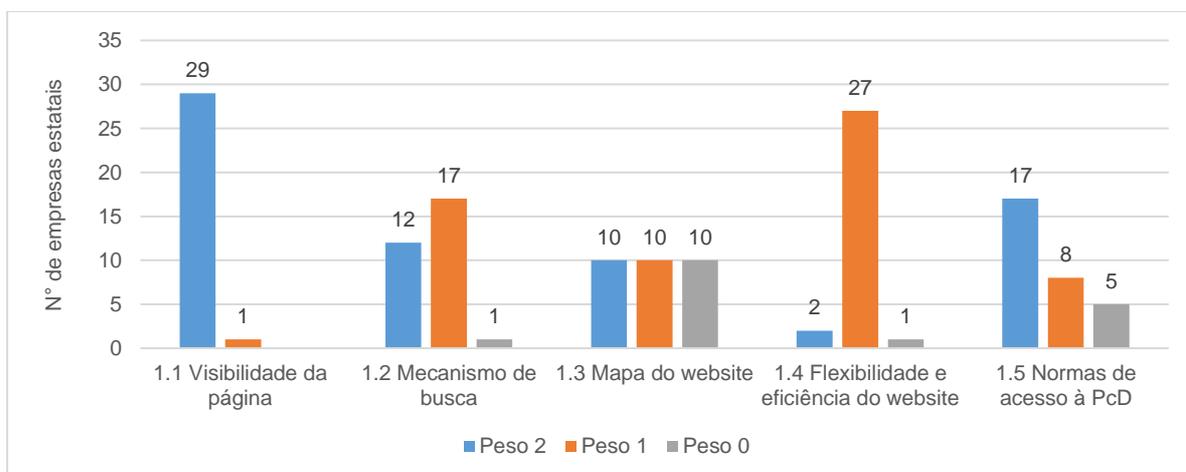
Nesta seção apresenta-se uma visão geral dos resultados da pesquisa realizada nos sites das empresas estatais federais, com base nas diretrizes do protocolo de avaliação previamente delineadas nos procedimentos metodológicos. Esta parte está, portanto, dividida em seis subseções. As cinco primeiras descrevem a análise dos dados recolhidos para cada categoria avaliada e a última subseção propõe-se consolidar os resultados globais.

##### 4.1. Interface da plataforma digital

Nesta categoria, analisaram-se a usabilidade e acessibilidade dos sites. Os resultados obtidos por meio de cinco variáveis com pontuação total de 10, são ilustrados no gráfico 1 conforme segue.

É possível observar no gráfico 1, que 29 dos 30 sites analisados demonstram conformidade em relação à variável 1.1 (visibilidade da página de transparência), pois o seu local de acesso é facilmente identificável pelo usuário na página ou no menu principal. No caso, o site do Banco do Brasil foi o único com menor índice de aderência.

GRÁFICO 1 – Interface da plataforma digital.



FONTE: DADOS DA PESQUISA, (2022).

Semelhantemente, 29 estatais dispõem da variável 1.2 (mecanismo de busca), mas com níveis variados de sofisticação: 17 estatais (PPSA, EMBRAPA, GHC, CEF, VALEC, PETROBRAS, CMB, INFRAERO, EPL, EPE, HEMOBRÁS, AMAZUL, DATAPREV, INB, EMGEPRON, NAVBRASIL e BB) possuem buscadores simples, que não proporcionam ao usuário a possibilidade de restringir os resultados de busca de informações com determinados filtros. Enquanto a outra metade, 12 estatais (EBSH, HCPA, TELEBRAS, ECT, CONAB, CODEVASF, EBC, SGB, NUCLEP, FINEP, BNDES e SERPRO) dispõem de buscadores avançados que permitem adicionar uma multiplicidade de filtros de resultados, o que certamente facilita ao usuário encontrar a informação desejada, sendo a CBTU a única estatal que não possui nenhuma espécie de buscador.

Constata-se, também, diferentes graus de alinhamento à variável 1.3 (mapa do site): 10 empresas aderiram satisfatoriamente (PPSA, EMBRAPA, HCPA, CONAB, CODEVASF, EPL, SGB, CBTU, FINEP e SERPRO), 10 aderiram parcialmente (EBSH, CEF, TELEBRAS, PETROBRAS, CMB, EBC, EPE, AMAZUL, INB e NUCLEP) e 10 empresas (GHC, VALEC, INFRAERO, ECT, HEMOBRÁS, DATAPREV, EMGEPRON, NAVBRASIL, BNDES e BB) não possuem esse índice de conteúdo.

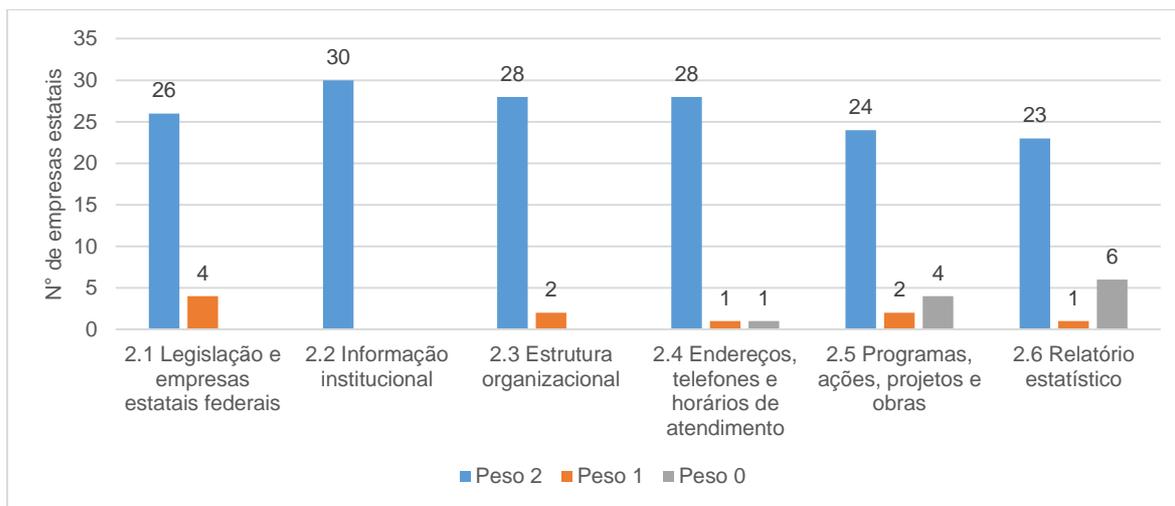
Para mais, os dados apontam um grau de limitação significativo quanto à variável 1.4 (flexibilidade e eficiência do site) uma vez que 27 companhias se enquadram em conformidade parcial. Apenas 2 companhias (EPL e SGB) receberam nota máxima e 1 companhia, o GHC, não teve aderência. Quando se trata de flexibilidade, identificou-se que o item se confirma em quase todos os sites das empresas incluídas na amostra, nas quais é possível deslocar-se de uma seção informativa à outra rapidamente. Excepcionalmente, o design ou layout do site do GHC considerou-se como muito convencional, porque exige mais de dois cliques para chegar a informação desejada e, portanto, não é tão flexível.

Por último, verifica-se que a variável 1.5 (critérios de acesso para PcD) é atendida plenamente por 17 empresas, 8 empresas (PPSA; HCPA; EBC; SGB; CBTU; NUCLEP; EMGEPRON e BB) atendem parcialmente e uma minoria de 5 empresas (EMBRAPA; PETROBRAS; CMB; EPL e NAVBRASIL) não contemplam mecanismos de acesso para PcD.

#### 4.2 Informações essenciais de divulgação obrigatória.

Matérias referentes à legislação e dados gerais veiculadas nos websites foram avaliadas nesta categoria e classificadas conforme os resultados alcançados. Retrata-se no gráfico 2, em especial, a análise de dados realizada mediante um total de 6 variáveis com pontuação máxima de 12 da seguinte forma:

GRÁFICO 2 – Informações essenciais de divulgação obrigatória.



FONTE: DADOS DA PESQUISA, (2022).

Pelo gráfico 2 apresentado, percebe-se que as informações pertinentes a subcategoria “legislação”, a variável 2.1 (legislação e empresas estatais) são satisfatoriamente divulgadas nos sites de 26 estatais e parcialmente divulgada por 4 estatais: o BB, CEF, CBTU e a NAVBRASIL. Tais informações são disponibilizadas principalmente em seções criadas especificamente para publicação de dados relativos à fundamentação jurídica, atos normativos e regulamentos legais aplicáveis às organizações, ao passo que uma minoria a divulga na seção informações institucionais.

Relativamente às variáveis associadas a subcategoria “dados gerais” como a variável 2.2 (informação institucional), verifica-se que foi 100% cumprida em todos os sites analisados. Outro padrão geral notável é que 28 empresas satisfazem plenamente a variável 2.3 (estrutura organizacional) e apenas 2 empresas (CODEVASF e NAVBRASIL), não reportaram informações completas a esse respeito.

Igualmente, 28 empresas satisfazem integralmente a variável 2.4 (endereços, telefones e horários de atendimento), sendo parcialmente reportada pela NAVBRASIL, enquanto a INFRAERO não divulgou nenhum dado subjacente.

Realça-se neste quesito, a forma sistemática, clara e didática com que a empresa CODEVASF disponibiliza através de um mecanismo de busca as informações exigidas nesta variável. Esse mecanismo permite adicionar filtros de localização, como sede central e unidades regionais. Além disso, é disposta uma ferramenta do Google Maps configurada com todos os endereços das unidades organizacionais para ajudar a localizá-los.

Confere-se, ainda, para a variável 2.5 (programas, ações, projetos e obras), que 24 estatais divulgaram na íntegra tal informação, duas estatais (EPE e INB) tonaram público dados parciais e 4 estatais (CEF, CODEVASF, NUCLEP e a NAVBRASIL) não informaram a este respeito. Em outro ponto analisado, observa-se que a variável 2.6 (relatório estatístico sobre demandas de acesso à informação) teve aderência plena nos sites de 23 companhias, unicamente a EMGEPRON teve aderência parcial e 6 companhias (GHC, CEF, VALEC, CODEVASF, EPE e a NAVBRASIL) não registraram nenhuma informação.

Sobre a variável 2.6, destaca-se que 15 empresas (AMAZUL, BNDES, CMB, CONAB, DATAPREV, EBC, ECT, EMBRAPA, FINEP, HEMOBRÁS, EBSEPH, EPL, PPSA, SERPRO, SGB e TELEBRÁS) disponibilizam web link de acesso direto para o painel da Lei de Acesso à Informação<sup>11</sup> criado e administrado pela CGU. Nessa base de dados, os relatórios podem ser diretamente acessados e extraídos em diversos formatos, por intervalos de tempo ou adicionando outros tipos de filtros de resultados. Analogamente, é possível pesquisar informações consolidadas de toda a administração e dados específicos sobre registros e-SIC. Importa evidenciar que para além de providenciar web link para o supracitado painel, as empresas AMAZUL,

---

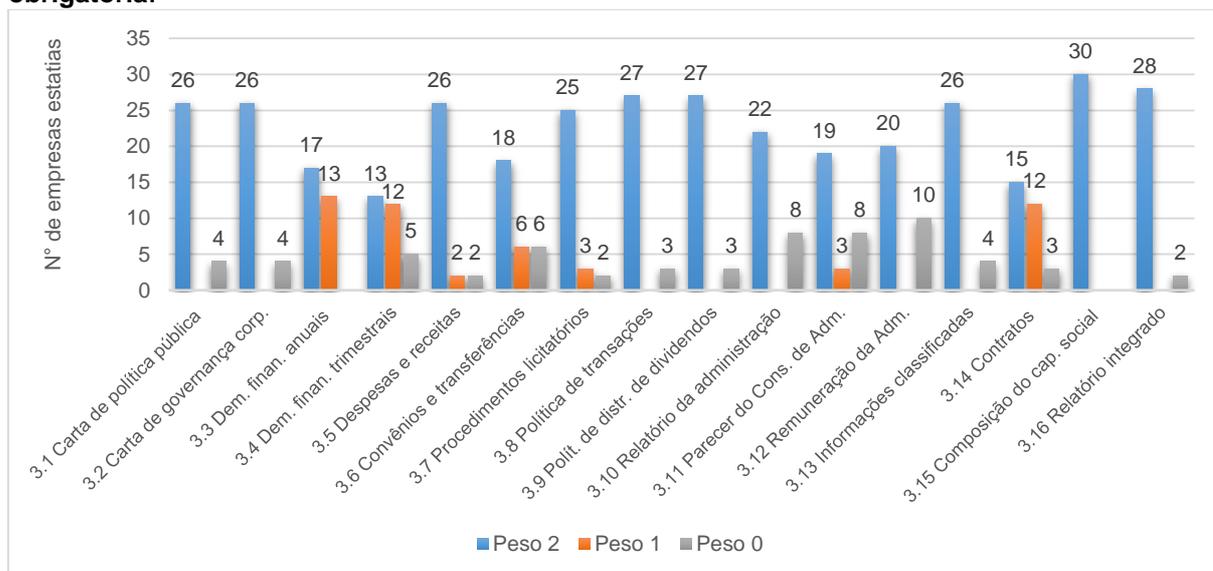
<sup>11</sup>O Painel da Lei de Acesso à Informação é uma plataforma digital desenvolvida pela Controladoria da União para auxiliar e oportunizar o monitoramento e controle da conformidade dos órgãos e entidades do poder executivo federal com a LAI. O painel LAI fornece informações, por exemplo, sobre o número de pedidos e recursos constantes, observância de prazos, perfil dos requerentes, incumprimentos e transparência ativa, dentre outros dados. É possível acessá-lo em: <<http://painéis.cgu.gov.br/lai/index.htm>>.

BNDES, SGB, TELEBRÁS e PPSA disponibilizam seus próprios relatórios estatísticos. Diferentemente das outras entidades, a EPL fornece web-link que direciona ao usuário à plataforma fala.br, na qual relatórios estatísticos de pedido de acesso à informação realizados às organizações públicas brasileiras, também podem ser acessados e exportados.

#### 4.3. Informações orçamentárias-financeiras e administrativas de divulgação obrigatória.

Esta categoria abrange a análise de informações orçamentárias, financeiras e administrativas cuja divulgação pela administração pública federal é mandatória conforme o direito brasileiro. O resultado desta análise, realizada por intermédio de 16 variáveis com um total de 32 pontos, é apresentado a seguir no gráfico 3.

**GRÁFICO 3 – Informações orçamentárias-financeiras e administrativas de divulgação obrigatória.**



FONTE: DADOS DA PESQUISA, (2022).

O gráfico 3 exibido acima mostra, no que diz respeito às informações financeiro-orçamentárias, que as variáveis 3.1 (Carta anual de política pública) e 3.2 (carta de anual governança corporativa), foram atendidas satisfatoriamente em 26 sites de empresas estatais. Por outro lado, não foram disponibilizadas até o momento, nos sites de 4 empresas: a CBTU, AMAZUL, NUCLEP e HCPA.

Outrossim, observa-se uma variação importante em relação ao grau de

conformidade referente a variável 3.3 (demonstrações financeiras anuais). Por uma parte, 17 estatais (AMAZUL, CMB, BNDES, CONAB, FINEP, INFRAERO, NAVBRASIL, NUCLEP, EBSEH, HCPA, EMGEPRON, ECT, SERPRO, BB, INB, EPE e PETROBRÁS) a compartilham integralmente, e por outra, 13 empresas (CBTU, PPSA, DATAPREV, EMBRAPA, CODEVASF, SGB, CEF, GHC, EBC, VALEC, HEMOBRÁS, EPL e TELEBRAS) o fazem parcialmente.

Com relação à variável 3.4 (demonstrações financeiras trimestrais), nota-se que 13 empresas publicam tais informações integral e tempestivamente, 12 estatais não publicam todos os dados e 5 empresas (AMAZUL; EMBRAPA; CODEVASF; NAVBRASIL e EBSEH) não informam este respeito. Nesse sentido, destaca-se que o *download* das demonstrações financeiras pode ser realizado em formato aberto nos sites da AMAZUL, BNDES, CEF, EMBRAPA e FINEP. Esses dados podem ser acessados, também, no Portal Brasileiro de Dados Abertos.

Verifica-se, também, adesão plena a variável 3.5 (Despesas e receitas) nos sites de 26 empresas, adesão parcial em 2 empresas (INFRAERO e EMGEPRON) e nenhuma adesão nas 2 restantes (NAVBRASIL e CEF). Frisa-se que o BNDES fornece, duas alternativas de acesso às informações sobre suas despesas e receitas: página própria nominada “relação com investidores” e um web-link para o site da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais —SEST.

Sobre a variável 3.6 (convênios e transferências), 18 empresas (AMAZUL, CMB, BNDES, CONAB, PPSA, DATAPREV, EMBRAPA, CODEVASF, SGB, HCPA, EMGEPRON, EBC, HEMOBRÁS, SERPRO, EPL, TELEBRAS, BB e EPE) estão em conformidade, 6 empresas (FINEP, INFRAERO, CEF, ECT, INB e PETROBRÁS) encontram-se em conformidade parcial e as outras 6 empresas restantes (CBTU, NAVBRASIL, NUCLEP, EBSEH, GHC e VALEC), não há estão em conformidade.

No que tange as informações administrativas, a variável 3.7 (procedimentos licitatórios) e os itens que a compõem são integralmente publicadas por exatamente 25 empresas, destaca-se nestes casos a publicação completa dos editais e a declaração atualizada sobre o andamento do processo licitatório nestes casos. As demais 3 empresas (CBTUGHG e SERPRO) divulgam alguns dados básicos sobre a mesma e 2 empresas restantes (CODEVASF e INFRAERO) não o tornam público.

Distingue-se, nesse sentido, que as empresas CONAB, CMB, BNDES, PPSA, DATAPREV e FINEP possuem mecanismo de busca específico para procedimentos licitatórios nos seus respectivos sites com opção de adição de filtros de pesquisa. Além disso, as empresas FINEP e PPSA indicam que esses dados podem ser acessados em outra fonte, no portal da Transparência da CGU. Esta última orienta, suplementarmente, que as mesmas estão disponíveis no portal Compras.gov.br do Governo Federal.

Em adendo, é de referir que as variáveis 3.8 (política de transações) e 3.9 (política de distribuição de dividendos), não são divulgadas apenas por três organizações (CBTU, SGB e EBC). As demais 27 empresas analisadas informam integralmente sobre a mesma. Já a variável 3.10 (Relatório da administração) foi encontrada com completude nos sites de 22 empresas. Em contrapartida, não foram localizadas em 8 sites (AMAZUL, EBSEH, EMGEPRON, VALEC, HEMOBRÁS, SERPRO, EPL e EPE).

Em referência a variável 3.11 (parecer do conselho de administração sobre o desempenho da empresa), 19 (CONAB, PPSA, DATAPREV, FINEP, BNDES, CODEVASF, NAVBRASIL, SGB, GHC, EBC, VALEC, ECT, HEMOBRÁS, SERPRO, EPL, BB, INB, EPE e PETROBRÁS) das 30 corporações divulgam esse documento contendo todos os itens exigidos e 8 (CBTU, AMAZUL, EMBRAPA, INFRAERO, EBSEH, CEF, HCPA e EMGEPRON) corporações não o disponibilizam. As demais corporações (CMB, NUCLEP e TELEBRAS) incluíram extratos relativos a estes pareceres, mas não é possível verificar os critérios de avaliação.

A variável 3.12 (remuneração da administração) é reportada integralmente por 20 empresas (CONAB, PPSA, DATAPREV, FINEP, BNDES, NAVBRASIL, SGB, EBSEH, HCPA, EMGEPRON, GHC, EBC, VALEC, HEMOBRÁS, SERPRO, EPL, INB, EPE, PETROBRÁS e CMB) e omitida por 10 empresas (CBTU, AMAZUL, EMBRAPA, CODEVASF, INFRAERO, NUCLEP, CEF, ECT, TELEBRAS e BB). Quanto a variável 3.13 (informações classificadas), 26 empresas tiveram adesão total e 4 empresas (EMBRAPA, NAVBRASIL, EMGEPRON e GHC) não divulgam essa informação.

Quanto a variável 3.14 (Contratos), metade das empresas<sup>12</sup> manteve-se totalmente adimplente quanto a sua disponibilização. Um ponto de destaque nesse sentido é o lançamento das versões completas deste instrumento jurídico. Sobre a outra metade, 12 empresas divulgam parcialmente (CBTU, CODEVASF; INFRAERO; SGB, EBSEH, HCPA, EBC, ECT, HEMOBRÁS, BB, INB e PETROBRÁS) e as 3 empresas restantes (EMBRAPA, NAVBRASIL e SERPRO) não revelam tais informações.

Vale assinalar, finalmente, que a FINEP sobressai com respeito aos contratos, visto que publica as versões completas de todos os contratos administrativos celebrados, conjuntamente com os dados dos processos licitatórios já finalizados. Por sua vez, o BNDES também disponibiliza os extratos dos Contratos publicados no Diário Oficial da União em formato PDF.

#### 4.4. Boas práticas de transparência.

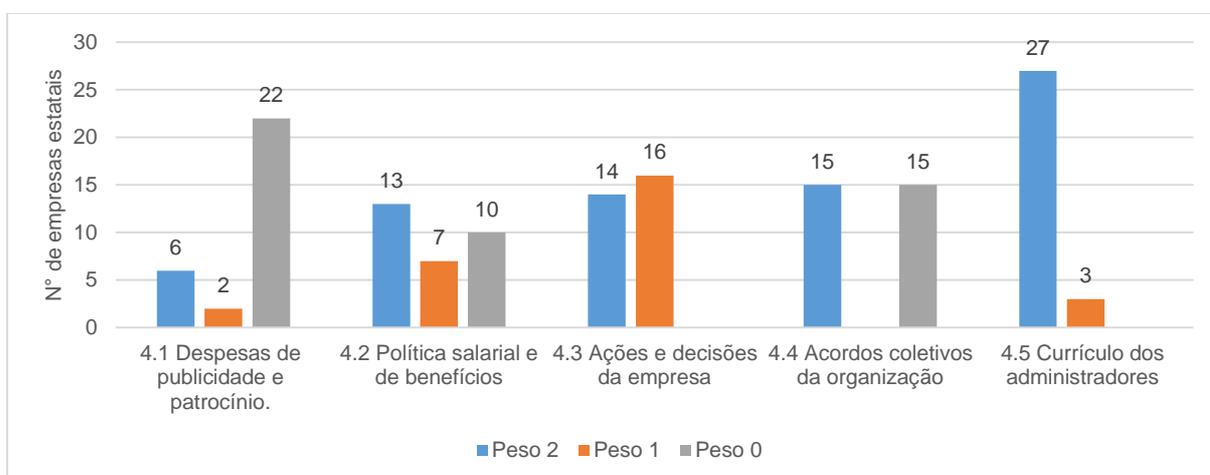
Nesta categoria, um total de cinco variáveis analisaram questões relativas às informações financeiro-orçamentárias e administrativas de divulgação não obrigatória com pontuação total de 10, identificadas na literatura como as melhores práticas de transparência pública.

Reflete-se no gráfico 4, sobre dados relativos a informações financeiro-orçamentárias, que a variável 4.1 (Despesas com publicidade e patrocínio) não foi localizada nos sites de 22 empresas. Por outro lado, nos sites de 2 empresas (BB e BNDES) foram encontradas informações parciais e nas empresas PETROBRÁS, CEF, AMAZUL, TELEBRAS, EMBRAPA e ECT, foram divulgadas essas informações integralmente.

---

<sup>12</sup>AMAZUL; CMB; CONAB; PPSA; DATAPREV; FINEP; BNDES; NUCLEP; CEF; EMGEPRON; GHC; VALEC; EPL; TELEBRAS e EPE.

GRÁFICO 4 - Boas práticas de transparência.



FONTE: DADOS DA PESQUISA, (2022).

Com relação às informações administrativas, confere-se que a variável 4.2 (política salarial e de benefícios) é informada integralmente por 13 empresas (CMB, FINEP, INB, DATAPREV, HCPA, VALEC, BNDES, EBC, EPL, EPE, SGB, EBSEPH e CBTU), omitida por 10 estatais (CEF, CODEVASF, HEMOBRÁS, PETROBRAS, AMAZUL, BB, TELEBRAS, EMBRAPA, ECT e a CONAB) e reportada parcialmente por 7 empresas: a EMGEPRON, PPSA, NUCLEP, GHC, NAVBRASIL, SERPRO e INFRAERO.

Percebeu-se, também, que 14 empresas (CMB, PPSA, NUCLEP, BB, GHC, NAVBRASIL, SERPRO, TELEBRAS, EMBRAPA, EBC, ECT, EPL, SGB e EBSEPH) informam satisfatoriamente sobre a variável 4.3 (ações e decisões da empresa), ao passo que as demais 16 empresas (EMGEPRON, CEF, CODEVASF, HEMOBRÁS, FINEP, INB, PETROBRAS, AMAZUL, DATAPREV, HCPA, VALEC, BNDES, INFRAERO, EPE, CBTU e a CONAB) informam parcialmente sobre ela, ou seja, atendem em parte os itens estabelecidos nesta pesquisa.

Corroborar-se, para terminar, que metade das empresas (CODEVASF, HEMOBRÁS, AMAZUL, BB, DATAPREV, HCPA, GHC, NAVBRASIL, SERPRO, VALEC, BNDES, TELEBRAS, INFRAERO, EPE e a CBTU) estão adimplentes quanto a divulgação da variável 4.4 (Acordos coletivos da organização). A outra metade das empresas (EMGEPRON; CEF; CMB; PPSA; FINEP; INB; NUCLEP; PETROBRAS; EMBRAPA; EBC; ECT; EPL; SGB; EBSEPH e a CONAB), não o tornam público. Por

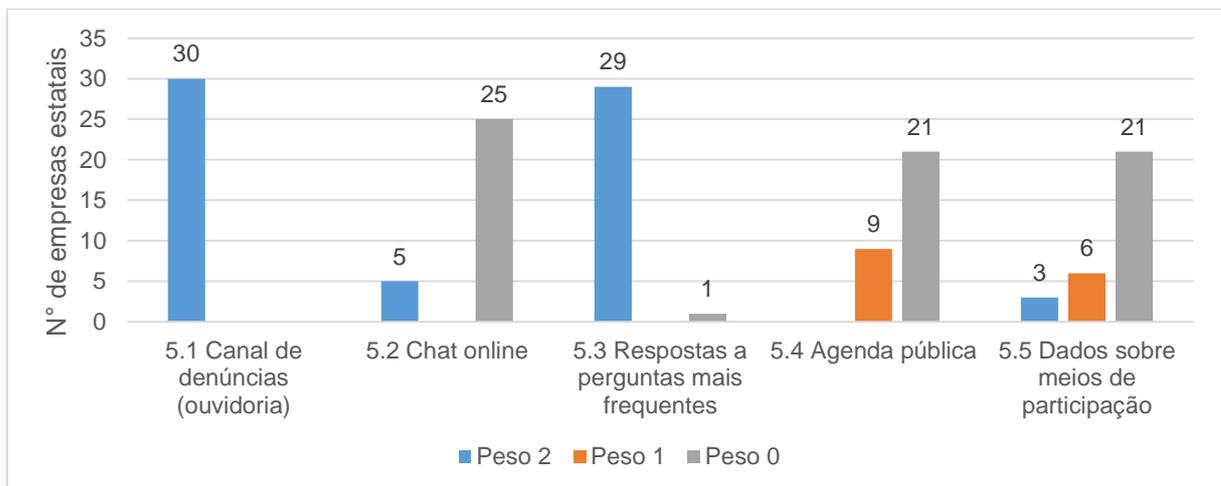
fim, observa-se que a variável 4.5 (Currículo dos administradores) foi disponibilizada com completude por 27 empresas e apenas 3 empresas (CMB; EPE e CBTU) o fizeram em parte.

#### 4.5. Boas práticas de Controle social.

Informações sobre serviços online, mecanismos de monitoramento e acompanhamento são mensuradas nesta categoria. Para isso, foram empregadas cinco variáveis com valor ideal de 10. Segue abaixo, no gráfico 5, os resultados obtidos nesta análise de dados.

Conforme o gráfico 5, sobre atendimento online, verificou-se que a variável 5.1 (Canal de denúncia) é proporcionada pela totalidade dos sites analisados.

GRÁFICO 5 - Boas práticas de Controle social.



FONTE: DADOS DA PESQUISA, (2022).

Observou-se que as empresas AMAZUL; CEF; CONAB; EBC; EPL; FINEP e VALEC possuem em comum o fato de disponibilizarem um web-link de acesso para a plataforma fala.br como ferramenta por meio da qual o cidadão pode registrar denúncias ou fazer manifestações de diversas índoles. Outras formas de recebimento de denúncias e manifestações (e-mail, telefone, correspondência e endereço para atendimento presencial) são informados pela AMAZUL, CBTU, EBC e FINEP, SGB, INB e TELEBRÁS. A empresa VALEC por seu turno, disponibiliza um e-mail específico para envio de denúncias. Paralelamente, a CEF criou o "Canal de denúncia Caixa",

administrado por uma empresa externa, para recebimento de denúncias e outros tipos de manifestações.

Relativamente a variável 5.2 (chat online), interessa assinalar que é uma ferramenta que contribui na obtenção de informações e esclarecimento de dúvidas com facilidade. Apesar disso, identificou-se que somente 5 empresas (CODEVASF, PETROBRAS, BB, ECT e INFRAERO) dos 30 sites analisados proporcionam tal ferramenta ao usuário em seus sites.

No que concerne a mecanismos de acompanhamento e monitoramento, a variável 5.3 (respostas às perguntas mais frequentes) é plenamente atendida nos sites de 29 empresas, sendo apenas o BNDES a estatal que não se encontra em conformidade. Evidencia-se nesse mesmo ponto, que a variável 5.4 (Agenda pública) não foi encontrada em 21 sites de empresas estatais, enquanto informações parciais foram localizadas nos sites de 9 empresas, a saber: a AMAZUL; EBC; EPL; FINEP; VALEC; EBSH e a HEMOBRÁS.

Sobre última variável analisada (5.5 informações sobre meios de participação popular) certifica-se que não foram divulgados por 21 entidades, 6 (CONAB, BNDES, HEMOBRÁS, HCPA, GHC e CEF) forneceram informações parciais e apenas 3 (EBSH, CODEVASF e EPE) entidades forneceram informações completas.

#### 4.6 Ranking de desempenho global

Esta subseção, traz um ranking de desempenho global a partir dos resultados obtidos nesta pesquisa. A tabela 1 abaixo mostra a classificação final das empresas estatais federais, do 1º ao 30º lugar, considerando todas as métricas de transparência analisadas nas subseções anteriores, cuja pontuação total/ideal é de 74.

TABELA 1 – Ranking de desempenho global das 30 empresas estatais federais.

Empresa	Total	Grau de Transparência
BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES	62	84%
FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS - FINEP	62	84%
COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB	60	81%

EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÕES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - DATAPREV	60	81%
TELECOMUNICAÇÕES BRASILEIRAS S.A. - TELEBRAS	60	81%
EMPRESA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL S.A - PRÉ-SAL PETRÓLEO S.A - PPSA	59	80%
SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS - SERPRO	59	80%
EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS - ECT	58	78%
EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA - EPE	58	78%
EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA S.A. - EPL	58	78%
PETRÓLEO BRASILEIRO S.A - PETROBRAS	58	78%
BANCO DO BRASIL S.A - BB	57	78%
CASA DA MOEDA DO BRASIL - CMB	57	77%
EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO S.A - EBC	56	76%
EMPRESA BRASILEIRA DE HEMODERIVADOS E BIOTECNOLOGIA - HEMOBRÁS	56	76%
EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS HOSPITALARES - EBSERH	56	76%
HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE - HCPA	56	76%
INDÚSTRIAS NUCLEARES DO BRASIL S.A - INB	55	74%
COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS - CPRM	54	73%
ENGENHARIA, CONSTRUÇÕES E FERROVIAS S.A - VALEC	54	73%
GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO S.A - GHC	53	72%
AMAZÔNIA AZUL TECNOLOGIAS DE DEFESA S.A. - AMAZUL	51	69%
COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA - CODEVASF	51	69%
EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA - INFRAERO	50	68%
EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA - EMBRAPA	49	66%
EMPRESA GERENCIAL DE PROJETOS NAVAIS – EMGEPRON	49	66%
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF	48	65%
NUCLEBRÁS EQUIPAMENTOS PESADOS S.A. - NUCLEP	48	65%
COMPANHIA BRASILEIRA DE TRENS URBANOS - CBTU	41	55%
NAV BRASIL SERVIÇOS DE NAVEGAÇÃO AÉREA S.A - NAV BRASIL	41	55%

FONTE - AUTORIA PRÓPRIA, (2022).

É possível apreciar na Tabela 1, que nenhuma das entidades obteve pontuação máxima (100% de conformidade). Em todos os casos, contudo, as exigências relativas às divulgações de informação pública foram cumpridas em mais da metade. Ou seja, o grau de transparência das estatais analisadas oscila entre 84% a 55%. Por esse ângulo, o menor percentual observado não é considerado baixo e o maior percentual reflete um nível satisfatório de transparência pública.

## 5. Considerações finais

Os resultados obtidos refletem que, embora não tenha sido confirmado 100% de conformidade por parte das empresas estatais federais, em todos os casos mais da metade destas foram atendidas. Verificou-se um percentual geral máximo de 84% e mínimo de 55% de conformidade quanto às exigências pré-determinadas de transparência pública.

Nesta pesquisa revelou-se uma tendência de divulgação satisfatória pela maioria das estatais da categoria de informações essenciais (legislação e dados gerais), sendo identificadas poucas exceções que não atingiram a pontuação máxima. Entretanto, viabilizar essas informações aos usuários é basilar e deve ser um ponto de atenção dessas empresas governamentais.

Semelhantemente, aqueles referentes à categoria de dados financeiro-orçamentários e administrativos de divulgação obrigatória também são amplamente publicados. Todavia, um número menor de estatais deve-se atentar em explicar quais são os critérios utilizados nas avaliações de desempenho de modo a legitimar a sua gestão perante o cidadão. Nota-se, portanto, uma desproporção apreciável entre as empresas no avanço da transparência deste processo administrativo em particular.

Relativamente a boas práticas de transparência, constatou-se que; em geral, as empresas estatais omitem informações quanto às despesas com publicidade e patrocínio, bem como a política salarial e de benefícios do quadro de servidores. Em outro ponto analisado, denota-se uma necessidade de uma publicação regular das ações e decisões da empresa (atas das assembleias e dos conselhos de assessoramento) ao cidadão.

Por outro lado, observou-se baixa aderência as variáveis da categoria boas práticas de controle social. Ou seja, foram pouco veiculadas aquelas informações referentes a monitoramento e acompanhamento, exemplificativamente, da totalidade de empresas analisadas, tão somente três destas (EBSERH, CODEVASF e EPE) reportam informações completas sobre meios de participação popular, fato que demonstra que não é preocupação dos administradores fomentar estes processos neste âmbito.

É plausível afirmar que existe uma preocupação por parte das empresas estatais em observar os requisitos dispostos pelo ordenamento jurídico, porém há

resistência quanto a adoção de boas práticas de transparência e principalmente de boas práticas de controle social recomendadas pela literatura. Verifica-se que, em geral aquelas informações cuja publicização e práticas que não são mandatórias por lei não são divulgadas nem implementadas satisfatoriamente pela maioria das estatais federais. Em outras palavras, há pouca oscilação entre as empresas estatais avaliadas.

A pesquisa suscitou outras reflexões em torno do objeto estudado que podem ser investigadas em novos trabalhos. Por exemplo, em que medida o menor nível em transparência pública verificado de algumas empresas estatais federais podem afetar essas empresas, impactando na eficácia, eficiência e efetividade da prestação de serviços à sociedade? Outra questão pertinente seria: uma empresa divulgaria todas as suas informações, aquelas classificadas como sensíveis ou algumas são omitidas propositalmente, e até que ponto isso seria falta de transparência?

Finalmente, aspectos interessantes a serem aprofundados são aqueles relativos ao papel do estado com as empresas estatais na vida socioeconômica do país. Assim como, porquanto o acesso à informação difere em cada empresa e os regimes empresariais de algumas empresas são de economia mista (devendo garantir a transparência em relação às informações financeiro-orçamentárias) e considerando também que determinadas informações não são relevantes em termos de desempenho, todas deveriam ter o mesmo desempenho?

## Referências

- BENTO, L. V.; BRINGEL, P. O. Limites à transparência pública das empresas estatais: análise crítica da aplicação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), a Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista. In: CONGRESSO NACIONAL CONPEDI/UFPB, 23. 2014, João Pessoa. **Anais eletrônicos [...]**. João Pessoa: Conpedi/UFPB, 2014.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, **Diário Oficial da União**, seq. 1, Brasília - DF, 5 out. 1988. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=CON&numero=&ano=1988&ato=b79QTWE1EeFpWTb1a>>. Acesso em: 3 fev. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005. **Diário Oficial da União**. seq. 1, Brasília, 1 jul. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5482.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5482.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. **Diário Oficial da União**. 16.mai. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm)>. Acesso em: 10 de dez. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, 28 dez.

2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8945.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8945.htm)>. Acesso em: 4 abr. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 27 de maio de 2009. Diário Oficial da União. seq. 1, Brasília, 28 mai. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)> Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2021

BRASIL. Lei nº 13.303 nº de 30 de junho de 2016, **Diário Oficial da União**. Brasília - DF. 1 jul. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm)>. Acesso em: 4 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. **Guia Padronização das Informações nos Sites das Empresas Estatais**. 2ª ed. Brasília, DF. Abril. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/empresas-estatais-federais/publicacoes/arquivos/sest-guia-padronizacao-das-informacoes-nos-sites-das-empresas-estatais.pdf/view>>. Acesso em dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados. Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. **Relatório Agregado das Empresas Estatais Federais - RAEEF**. v. 2, Brasília, DF. jul. 2021, p. 5-95 Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/empresas-estatais-federais/transparencia/publicacoes-2/raeef>>. Acesso em: 17. nov. 2021.

BRASIL. Ministério de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão *et.al.* Portaria Interministerial nº 233, de 25 de maio de 2012. **Diário Oficial da União**. Brasília - DF, 2012, n. seção I, p. 109, 18 dez. 2012. Disponível em: <<https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/detalhar/8987>>. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria Executiva. Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. Resolução CGPAR Nº 5, de 29 de setembro de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7. out. 2015. seq. 1. p. 50 Disponível em: <[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/33257406/do1-2015-10-07-resolucao-cgpar-n-5-de-29-de-setembro-de-2015-33257402](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/33257406/do1-2015-10-07-resolucao-cgpar-n-5-de-29-de-setembro-de-2015-33257402)>. Acesso em: 14 nov. 2021.

CONTROLADORA GERAL DA UNIÃO. Transparência Pública, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica>>. Acesso em: 15 maio 2022.

FIGUEIREDO, V. D. S.; SANTOS, W. J. L. D. Transparência e controle social na administração pública. **Temas de Administração Pública**: Araraquara, UNESP, 20 p., 2013. Disponível em: <<https://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/vanuza-da-silva-figueiredo.pdf>>. Acesso em: 6 jul. 2022.

GOMES, W.; AMORIM, P. K. D. F.; ALMADA, M. P. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **E-Compós**, [S. l.], v. 21, n. 2, 2018. DOI: 10.30962/ec.1446. Disponível em: <<https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/1446>>. Acesso em: 8 mar. 2022.

IBARGUEN, A. *et al.* **Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del Estado**. 37. ed. Caracas: CAF, 2021. 119 p. Políticas Públicas y Transformación productiva. Disponível em: <<https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1740>>. Acesso em: 05 jun. 2022.

MENDEL, T. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009. 162 p.

MICHENER, G *et. al.* **Estado brasileiro e transparência**: avaliando a aplicação da lei de acesso à informação. [s.l.]: Fundação Getúlio Vargas, 2015. 108 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17936>. Acesso em: 06 mai. 2022.

PIETRO, M. S. Z. Di. Direito administrativo. 33 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020. 1136 p. ISBN: 978-85-309-8972-9.

PRADO, O. **Governo Eletrônico e Transparência**: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras. 2004. 180 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004. Cap. 2. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2432>>. Acesso em: 03 mar. 2022.