



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE POS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,  
GESTÃO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR –  
MESTRADO PROFISSIONAL

ANA PATRÍCIA GUEDES DE SOUZA

**TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL: O CASO DO  
SISTEMA DE CONCESSÃO DE DIÁRIAS E PASSAGENS – SCDP NA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB**

JOÃO PESSOA

2018

**ANA PATRÍCIA GUEDES DE SOUZA**

**TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL: O CASO DO  
SISTEMA DE CONCESSÃO DE DIÁRIAS E PASSAGENS – SCDP NA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior - Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, linha de pesquisa Avaliação e Financiamento da Educação Superior, em cumprimento ao requisito final para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior.

**Orientador:** Prof. Dr. Rodrigo Freire de Carvalho e Silva

JOÃO PESSOA

2018

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

S729t Souza, Ana Patrícia Guedes de.

Transparência na Gestão Pública Federal: o caso do sistema de concessão de diárias e passagens - SCDP na Universidade Federal Da Paraíba - UFPB / Ana Patrícia Guedes de Souza. - João Pessoa, 2018.

123 f. : il.

Orientação: Rodrigo Freire de Carvalho e Silva.  
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CE.

1. Políticas Públicas - educação superior. 2. Transparência pública - SCDP. 3. Gestão pública - UFPB. 4. Transparência - gestão pública federal. 5. SCDP na UFPB. I. Silva, Rodrigo Freire de Carvalho e. II. Título.

UFPB/BC

**ANA PATRÍCIA GUEDES DE SOUZA**

**TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL: O CASO DO  
SISTEMA DE CONCESSÃO DE DIÁRIAS E PASSAGENS – SCDP NA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior - Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, linha de pesquisa Avaliação e Financiamento da Educação Superior, em cumprimento ao requisito final para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior.

Aprovada

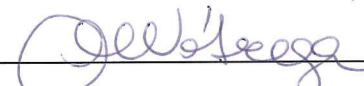
Em: 28 / 02 / 2018

**BANCA EXAMINADORA:**



Prof. Dr. Rodrigo Freire de Carvalho e Silva

Orientador



Profª Drª Mônica Nóbrega

Titular externo – UFPB/DCLV



Prof. Dr. Éder da Silva Dantas

Titular interno – UFPB/MPPGAV

Ao meu Deus toda honra e toda glória,  
pois me concedeu força e sabedoria,  
muito mais do que eu podia imaginar.

## **AGRADECIMENTOS**

Antes de tudo, agradeço a Deus, que está me concedendo sabedoria para vencer mais essa batalha na minha vida.

À minha família, esposo Geison e filhos Ana Beatriz e Calebe, pela compreensão e paciência em relação aos meus momentos de ausência e de estresse. Como é difícil conciliar tanta coisa ao mesmo tempo!!!! E eles me ajudaram com esse desafio.

Ao meu orientador, prof. Dr. Rodrigo Freire de Carvalho e Silva, que me ajudou bastante com sua vasta experiência e tranquilidade (é uma pessoa calma e inteligente), sempre objetivo, na busca de um trabalho de qualidade.

Ao professor Éder, que muito gentilmente respondeu meu email, enviando várias referências bibliográficas, principalmente para o embasamento teórico desse trabalho.

Aos demais professores do MPPGAV que, durante e mesmo depois das aulas, contribuíram bastante para o meu aprendizado e amadurecimento pessoal e profissional.

Aos colegas servidores, usuários do SCDP, que contribuíram com muita gentileza nas entrevistas, e mesmo depois com muitas informações úteis ao meu trabalho.

Ao meu colega Ítalo, que me ajudou muito ao longo dessa caminhada.

Aos meus colegas de turma, pessoas mais que especiais, pelo convívio, pois foram tardes maravilhosas de mútuo aprendizado. Com eles aprendi que “sozinhos vamos mais rápido, porém juntos vamos mais longe”.

Aos colegas da secretaria do Mestrado, em especial Rosilene, sempre atenciosos em atender minhas demandas.

Enfim, a todos que de alguma maneira ajudaram na construção desse trabalho.

“Apesar dos nossos defeitos, precisamos enxergar que somos pérolas únicas no teatro da vida e entender que não existem pessoas de sucesso ou pessoas fracassadas. O que existem são pessoas que lutam pelos seus sonhos ou desistem deles”. (Augusto Cury)

## RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo analisar se a implantação do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP ampliou a transparência na gestão da Universidade Federal da Paraíba – UFPB. Para tanto, primeiramente se fez necessário alguns comentários sobre a importância do princípio da transparência na gestão pública federal, particularmente na gestão universitária federal (Instituições Federais de Ensino Superior - IFES), incluindo alguns conceitos relacionados com transparência (democracia, controle social e *accountability*), além da legislação sobre o assunto. Posteriormente, foi feita uma análise comparativa da gestão de diárias e passagens antes e depois da implantação do sistema na UFPB, descrevendo e analisando as contribuições trazidas pelo mesmo para a transparência na gestão dessa instituição e, por fim, foram feitas algumas sugestões para um melhor aproveitamento do sistema nesse sentido. Com relação à metodologia, a pesquisa foi classificada como explicativa, histórica, de abordagem qualitativa, caracterizada como estudo de caso, sendo a coleta de dados através de fontes documentais e bibliográficas, bem como entrevistas semiestruturadas com gestores e usuários (servidores) atuais do SCDP e com servidores que trabalhavam com concessão de diárias e passagens antes da implantação do sistema na instituição. Os resultados mostraram que o SCDP ampliou a transparência na gestão de diárias e passagens na UFPB em vários aspectos, porém com relação à publicação de informações, tanto para a comunidade universitária interna como para toda a sociedade em geral, a pesquisa constatou que o SCDP ainda é pouco utilizado pela UFPB e aponta algumas sugestões nesse sentido.

Palavras chave: Transparência pública. Gestão universitária pública. Sistema de Concessão de Diárias e Passagens. Universidade Federal da Paraíba.



## **ABSTRACT**

The main objective of this research is to analyze if the implantation of the Transport Passes and Travel Allowances Concession System increased the transparency level in the Federal University of Paraíba – UFPB administration. To accomplish this, in first place it was necessary to make some comments about the importance of the transparency principle in federal public administration, particularly in the management at federal universities (Higher Education Federal Institutions), including some concepts concerning to transparency (democracy, social control and *accountability*), and also the legislation about the subject. Afterwards, there was a comparative analyzes of the travel allowances and transport passes management before and after the implantation of the mentioned system at UFPB, describing and analyzing the system contributions on the institution management transparency, with some final suggestions to improve the system use. Regarding to methodology, the research is classified as explanatory, historical, with quality approach and case study characteristics. The data collection was made through documents and bibliography, and also by semi structured interviews with SCDP users, clients (employees), and with another employees that used to work in the area before the system implantation. The research results demonstrated that the system (SCDP) increased the transparency level in transport passes and travel allowances management at UFPB in many aspects. Meanwhile, concerning to data publicity aiming university community and society in general, the research showed that the SCDP system is still little used by UFPB, what lead to some suggestions to overcome this problem.

**Keywords:** Public transparency. University Public Management. Transport Passes and Travel Allowances Concession System. Federal University of Paraiba.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Categorização da <i>accountability</i> .....	41
Quadro 2 – Dados a serem divulgados nas Páginas de Transparência Pública e suas origens .....	52
Quadro 3 – Quantidade de PDCP por ano .....	68
Quadro 4 – UGR's cadastradas no SCDP .....	89

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Objetivos do SCDP .....	63
Figura 2 – Fluxo padrão SCDP .....	68
Figura 3 – Tela do SCDP – consulta da situação da solicitação .....	69
Figura 4 – PCDP 2754/17 – anexos comprobatórios do evento (inclusive formulário de solicitação) .....	70
Figura 5 – PCDP 2754/17 – formulário de solicitação (dados da viagem) .....	71
Figura 6 – PCDP 2551/17 – viagem realizada no dia anterior (domingo) .....	71
Figura 7 – PCDP 3513/17 – mais de 40 diárias no ano .....	72
Figura 8 – PCDP 1317/17 – anexos de prestação de contas.....	75
Figura 9 – PCDP 1317/17 – aprovação da prestação de contas e encerramento da viagem.....	75
Figura 10 – PCDP 825/17 – devolução por estar com prestação de contas pendente .....	76
Figura 11 – PCDP 825/17 – justificativa de prestação de contas pendente.....	77
Figura 12 – PCDP 3578/17 – devolução por estar com prestação de contas pendente .....	77
Figura 13 – PCDP 3578/17 – justificativa de prestação de contas pendente .....	77
Figura 14 – PCDP 2846/17 – pagamento da GRU – R\$ 421,68 .....	78
Figura 15 – PCDP 2846/17 – total das diárias recebidas e devolvidas .....	78
Figura 16 – PCDP 2846/17 – anexos da viagem (inclusive a GRU e relatório de viagem com justificativa da não realização) .....	79
Figura 17 – PCDP 2846/17 – viagem encerrada – não realizada .....	79
Figura 18 – PCDP 2551/17 – quadro de totalizações de diárias e passagens.....	80
Figura 19 – PCDP 3578/17 – justificativa de solicitação fora do prazo (campo 8 do formulário de solicitação) .....	82
Figura 20 – PCDP 3513/17 – justificativa de solicitação fora do prazo (formulário específico) .....	82
Figura 21 – PCDP 3636/17 – passagens compra direta .....	84
Figura 22 – Fatura emitida pelo SCDP – compra direta – parte 01 .....	85
Figura 23 – Fatura emitida pelo SCDP – compra direta – parte 02.....	85
Figura 24 – tela do SCDP – histórico das transações .....	88
Figura 25 – tela do SCDP - Limite de Recursos Orçamentários - UGR CCHLA (posição 2017).....	90
Figura 26 – tela de relatório de saldo de empenho – UGR CCHLA (posição em 30/11/2017) .....	91

## **GLOSSÁRIO DE SIGLAS**

**BC** – Biblioteca Central

**BSE** – Boletim de Serviço Eletrônico

**CCA** – Centro de Ciências Agrárias

**CCAIE** – Centro de Ciências Aplicadas e Educação

**CE** - Centro de Educação

**CCEN** - Centro de Ciências Exatas e da Natureza

**CCHLA** - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes

**CCHSA** – Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias

**CCJ** – Centro de Ciências Jurídicas

**CCM** – Centro de Ciências Médicas

**CCS** – Centro de Ciências da Saúde

**CCSA** – Centro de Ciências Sociais Aplicadas

**CCTA** – Centro de Comunicação, Turismo e Artes

**CE** – Centro de Educação

**CEAR** – Centro de Energia s e Alternativas Renováveis

**CF**- Constituição Federal

**CGU** - Controladoria Geral da União

**CI** – Centro de Informática

**CODEINFO** - Coordenação de Informação

**CONSEPE** – Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão

**CONSUNI** – Conselho Universitário

**CPGF** - Cartão de Pagamento do governo Federal

**CT** – Centro de Tecnologia

**CTDR** – Centro de Tecnologia e Desenvolvimento Regional

**DW** - Data Warehouse

**EBSERH** – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares

**EDU** – Editora Universitária

**E-SIC** - Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão

**ESAF** – Escola de Administração Fazendária

**EUA** - Estados Unidos da América

**FMI** - Fundo Monetário Internacional

**GRU** – Guia de Recolhimento da União

**HULW** – Hospital Universitário Lauro Wanderley

**ICP** – Infraestrutura de Chaves Públicas

**IFES** – Instituições Federais de Ensino Superior

**IN** - Instrução Normativa

**IPEFARM** – Instituto de Pesquisa em Fármacos e Medicamentos

**LAI** - Lei de Acesso a Informação

**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias

**LOA** – Lei Orçamentária Anual

**LRF** - Lei de Responsabilidade Fiscal

**LTF** – Laboratório de Tecnologia Farmacêutica

**MEC** – Ministério da Educação

**MPOG** - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

**NTI** – Núcleo de Tecnologia da Informação

**OB** – Ordem Bancária

**OP** - Orçamento Participativo

**PCDP** – Proposta de Concessão de Diárias e Passagens

**PDI** – Plano de Desenvolvimento Institucional

**PPA** – Plano Plurianual

**PRA** – Pró-Reitoria Administrativa

**PRAC** – Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários

**PRAPE** – Pró-Reitoria de Assistência e Promoção ao Estudante

**PRG** – Pró-Reitoria de Graduação

**PROGEP** – Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas

**PROPEAQ** – Pró-Reitoria de Pesquisa

**PROPLAN** – Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento

**PRPG** – Pró-Reitoria de Pós-graduação e Pesquisa

**PU** – Prefeitura Universitária

**SCDP** - Sistema de Concessão de Diárias e Passagens

**SERPRO** – Serviço Federal de Processamento de Dados

**SESU** – Secretaria de Educação Superior

**SIAFI** - Sistema Integrado de Administração Financeira

**SIAPE** – Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos

**SIASG** - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

**SIC** – Serviço de Informação ao Cidadão

**SIEST** - Sistema de Informação das Estatais

**SIG** – Sistema Integrado de Gestão

**SIGAA** – Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas

**SIGRH** – Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos

**SIORG** – Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal

**SIPAC** – Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos

**SLTI** – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

**TCU** - Tribunal de Contas da União

**TICs** - Tecnologias de Informação e Comunicação

**UFPB** - Universidade Federal da Paraíba

**UG** – Unidade Gestora

**UGR** – Unidade Gestora Responsável

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>18</b>
2.1 Caracterização da pesquisa .....	19
2.2 Coleta de dados.....	21
2.3 Análise e dos dados.....	23
<b>3 O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL</b> .....	<b>24</b>
<b>3.1 A importância do princípio da transparência para uma gestão pública democrática e republicana</b> .....	<b>24</b>
3.1.1 Estado republicano e direitos republicanos .....	24
3.1.2 Democracia e gestão democrática .....	29
3.1.3 Controle social.....	35
3.1.4 <i>Accountability</i> .....	38
<b>3.2 Evolução da legislação sobre transparência na gestão pública federal</b> .....	<b>45</b>
3.2.1 Constituição Federal de 1988.....	45
3.2.2 Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).....	47
3.2.3 Decreto da Presidência da República nº 5.482, de 30 de junho de 2005.....	49
3.2.4 Portaria Interministerial nº 140, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União, de 16 de março de 2006 .....	51
3.2.5 Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 – Lei da Transparência (Lei Capiberibe).....	53
3.2.6 Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso a Informação (LAI) .....	54
<b>3.3 Transparência na gestão universitária federal</b> .....	<b>58</b>
3.3.1 Transparência na UFPB .....	60
<b>4 O SCDP E SUA APLICAÇÃO NA UFPB</b> .....	<b>62</b>
4.1 Aspectos gerais do SCDP .....	62
4.2 Implantação do SCDP na UFPB .....	64
4.3 Antes e depois da utilização do SCDP na UFPB .....	67

<b>5 O SCDP E A PUBLICAÇÃO DE INFORMAÇÕES PELA UFPB – SUGESTÕES DE MELHORIA .....</b>	<b>94</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>102</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>104</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>112</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>114</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O Estado passou por diversas fases históricas, tanto com relação à natureza básica de sua organização, como também na sua forma de administração. No final do século XX, fenômenos como a globalização, o advento da sociedade da informação e o rápido avanço da internet e das Tecnologias da Informação e Comunicação - TICs impuseram a necessidade de um Estado republicano, mais democrático e transparente.

De acordo com Bresser-Pereira (2009), a administração pública burocrática cada vez mais se volta para uma gestão pública democrática e republicana, onde princípios como transparência, *accountability* e controle social começaram a ser enfatizados. Os gestores públicos não devem apenas ser capazes, mas dotados de virtudes republicanas, comprometidos com o interesse público e com a proteção dos direitos republicanos, sendo imprescindível “uma sociedade civil ativa e participativa” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 21) e um “Estado mais eficiente e eficaz, e os administradores públicos, mais autônomos e responsáveis” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.144).

Nesse momento, fica clara a crescente preocupação da sociedade com a *res publica*, através do controle social e participação nas políticas públicas, sobretudo devido ao aumento da visibilidade da corrupção, exigindo maior transparência na gestão pública, na qual os agentes públicos estão sendo mais cobrados pela sociedade, no sentido de uma administração mais responsável e transparente, preocupada principalmente com o interesse público, com a dissociação entre o patrimônio público e o privado.

A transparência é um princípio basilar para uma gestão democrática e republicana, defendida por Bresser-Pereira e que, no Brasil, surge em decorrência do Estado Democrático de Direito concebido pela Constituição Federal – CF de 1988, que através do princípio da publicidade favoreceu bastante a transparência na Administração Pública Federal. No caput do seu artigo 37 diz que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”

A publicidade visa a disponibilização de dados e informações, ao passo que pelo princípio da transparência, as informações divulgadas devem ser relevantes,

confiáveis, tempestivas e compreensíveis. Assim, podemos dizer que a publicidade é como se fosse um subprincípio do princípio da transparência, já que esta é bem mais abrangente.

O poder da informação numa sociedade democrática é muito grande. E, para ser transparente, essa informação precisa ser clara e completa. Não basta apenas divulgar, tornar público, mas deve ser acessível, de fácil entendimento, de maneira que se compreenda o que está exposto. A divulgação deve ser com qualidade.

Pelo princípio da transparência, as ações praticadas pela Administração Pública são legitimadas, ao passo que lhe aproxima dos seus administrados, incentivando a participação popular e o interesse da sociedade nos assuntos públicos, já que todos devem ter livre acesso à informação. Percebe-se, inclusive, um grande esforço da legislação nesse sentido, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a Lei Capiberibe (Lei da Transparência) e a Lei de Acesso à Informação – LAI, entre outros dispositivos legais (decretos e portarias), que serão detalhados em capítulo específico.

Além da vasta legislação sobre transparência pública federal, o rápido desenvolvimento da internet e das Tecnologias de Informação e Comunicação - TICs revolucionaram a administração pública, bem como todas as demais áreas, proporcionando uma transparência mais efetiva, pois as informações podem ser divulgadas de forma mais tempestiva e oportuna, capacitando a sociedade monitorar mais de perto as ações governamentais, sendo implantados vários sistemas informatizados na esfera federal com a finalidade de proporcionar uma melhor gestão, controle e transparência dos gastos públicos.

Nesse sentido, o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP foi desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (na época esse Ministério ainda era chamado assim) com o objetivo de otimizar o gerenciamento das solicitações e pagamentos de diárias e passagens, diminuindo o custo e o tempo de processamento do pedido, a fim de proporcionar melhor condição de atendimento e consulta dos usuários e oferecer instrumentos para melhorar a gestão e a transparência do processo, bem como dar suporte fornecendo os dados e informações necessários para o Portal de Transparência de cada órgão.

Em todo esse contexto, estão inseridas as Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, como a UFPB, que também devem se adaptar a toda essa

cobrança por transparência imposta pelo mundo global e facilitada pelo rápido avanço da internet e das TIC's, cuja gestão utiliza o SCDP para gerenciar suas despesas com diárias e passagens.

Dessa forma, propõe-se com este trabalho responder a seguinte questão: **O uso do SCDP ampliou a transparência na gestão da UFPB?**

O *objetivo geral* dessa pesquisa é analisar se o uso do SCDP ampliou a transparência na gestão da UFPB.

E, como *objetivos específicos*, temos:

- Descrever os principais desafios da implantação do SCDP na UFPB;
- Comparar a gestão de diárias e passagens antes e depois da utilização do SCDP na UFPB, identificando e descrevendo as principais contribuições trazidas pelo sistema para ampliar a transparência;
- Apresentar sugestões para um melhor aproveitamento do SCDP, no sentido de contribuir para ampliar ainda mais a transparência na gestão de diárias e passagens da UFPB.

Busca-se nesta pesquisa analisar se o uso do SCDP ampliou a transparência na gestão da UFPB e como contribuiu nesse sentido, através da análise da gestão de diárias e passagens antes da implantação do sistema comparada com a gestão através do sistema. E, por fim, apresentar sugestões para que o sistema possa ser melhor aproveitado nesse sentido.

Para tanto, a pesquisa foi estruturada da seguinte maneira: capítulo metodológico (caracterização da pesquisa, coleta e análise dos dados); capítulo teórico sobre o princípio da transparência na gestão pública federal, com abordagem sobre Estado republicano e direitos republicanos, democracia e gestão democrática, controle social, *accountability*, evolução da legislação sobre transparência na gestão pública federal a partir da Constituição Federal de 1988 e transparência na UFPB; capítulo sobre o SCDP e sua aplicação na UFPB, que fala sobre os aspectos gerais do sistema, sua implantação na UFPB e um comparativo sobre o antes e o depois da implantação do SCDP na UFPB; capítulo com sugestões de melhoria com relação à publicação de informações pela UFPB e considerações finais.

Como justificativa pessoal e profissional, tem-se o fato de ser da área de contabilidade e finanças públicas, responsável pela execução e correta aplicação dos recursos públicos, e ter participado um pouco da implantação do SCDP na UFPB, onde eu já trabalhava com diárias e passagens. Trabalhei cerca de 4 (quatro)

anos com o SCDP e pude participar da gestão das despesas com diárias e passagens antes e depois da implantação do sistema.

A pesquisa também tem relevância social e institucional, já que o princípio da transparência deve ser aplicado em toda a administração pública, devido à necessidade do controle dos gastos públicos pela sociedade. E as IFES, como a UFPB, são instituições públicas que prestam um serviço educacional valioso para o desenvolvimento de uma sociedade cada vez mais democrática e ativa, portanto devem ter uma gestão transparente e responsável, prestando contas de todas as suas ações.

## **2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O presente capítulo descreve os procedimentos metodológicos que serão adotados nesta dissertação, contendo a caracterização da pesquisa, a forma de coleta dos dados e o método para análise desses dados.

Para atingir os objetivos da pesquisa, que é encontrar respostas para seu problema e comprová-las cientificamente, faz-se necessário uma metodologia coerente. A metodologia é o caminho escolhido para conduzir o trabalho de pesquisa, abrangendo a concepção teórica da abordagem juntamente com as técnicas. Nesse sentido, Minayo, Deslandes e Gomes (2009) definem metodologia da seguinte maneira:

Entendemos por metodologia o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade. Ou seja, a metodologia inclui simultaneamente a teoria da abordagem (método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua sensibilidade)...(MINAYO; DESLANDES, GOMES, 2009, p.14).

De acordo com a definição acima, é importante destacar que numa pesquisa científica nada pode substituir a criatividade do pesquisador. As regras, os parâmetros e os métodos são importantes para que se caminhe com precisão, porém muitas vezes é necessário quebrar os paradigmas e as regras para poder colocar um assunto em discussão.

## 2.1 Caracterização da pesquisa

O **paradigma** ou **método de abordagem geral** que norteou a pesquisa foi o **interpretativo-compreensivo**, que, de acordo com Minayo, Deslandes e Gomes (2009) se preocupa em compreender e interpretar os fenômenos através de recursos e estratégias metodológicas de natureza qualitativa e interpretativa, baseando-se na subjetividade.

Buscou-se nessa pesquisa compreender o princípio da transparência na gestão pública federal, através da aplicação do SCDP na UFPB, identificando e analisando as contribuições desse sistema no sentido de ampliar a transparência na gestão de diárias e passagens dessa instituição.

O **método de procedimento** utilizado foi o **histórico**, pois se trata de analisar um determinado objeto através de uma perspectiva histórica, ou seja, sua evolução ao longo do tempo. Para Richardson (2012), a pesquisa histórica busca entender o significado dos acontecimentos atuais relacionando-os com o contexto dos fatos passados. Marconi e Lakatos (2003) dizem:

Partindo do princípio de que as atuais formas de vida social, as instituições e os costumes têm origem no passado, é importante pesquisar suas raízes para compreender sua natureza e função. Assim, o método histórico consiste em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje, pois as instituições alcançaram sua forma atual através de alterações de suas partes componentes, ao longo do tempo, influenciadas pelo contexto cultural particular de cada época. Seu estudo, para uma melhor compreensão do papel que atualmente desempenham na sociedade, deve remontar aos períodos de sua formação e de suas modificações (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 106 e 107).

A pesquisa partiu da análise interpretativa do fenômeno da transparência na gestão pública federal, aqui se incluindo as IFES, explicando conceitos como *accountability*, controle social e democracia, fazendo um resgate histórico sobre o tema, utilizando-se da legislação a partir da Constituição Federal de 1988.

Quanto aos **procedimentos técnicos**, a pesquisa se classifica em **documental** e **bibliográfica**. Segundo Gil (2008), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, principalmente de livros e artigos científicos, que são fontes secundárias, e quase todos os estudos exigem um pouco desse tipo de pesquisa. A pesquisa documental assemelha-se a bibliográfica,

diferenciando-se pela natureza das fontes, que são primárias. Marconi e Lakatos (2003) dizem:

A característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois.

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo... Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas... (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 174 e 183).

A pesquisa foi classificada como **descritiva e explicativa** porque objetiva analisar se o uso do SCDP ampliou a transparência na gestão da UFPB, através da descrição e explicação das contribuições desse sistema para uma gestão mais transparente nessa instituição.

De acordo com Gil (2008), as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou estabelecer relações entre variáveis. E a pesquisa explicativa tem como principal finalidade identificar fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Esse tipo de pesquisa procura aprofundar o conhecimento da realidade, explicando a razão e o porquê das coisas.

A **abordagem** adotada nesse estudo foi a **qualitativa**, onde o foco da pesquisa é a sua natureza e o objetivo da investigação é a compreensão e o descobrimento, pautado no subjetivismo. O investigador é o principal agente através da observação. Vejamos o que diz Alvarenga (2012) sobre o enfoque qualitativo:

...tenta descrever e compreender as situações e os processos de maneira integral e profunda, considerando inclusive o contexto que envolve a problemática estudada... Os fenômenos estudados estão inseridos em uma complexa rede de fatores sociais, políticos, econômicos, culturais e históricos que devem ser analisados a fundo para compreender e interpretar as situações... Trabalha-se com dados qualitativos. Não se busca uma relação de causa efeito, mas sim a explicação do fenômeno estudado... (ALVARENGA, 2012, p. 10).

Para Minayo, Deslandes e Gomes (2009), a pesquisa qualitativa trata de questões particulares, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Sendo assim, esse nível de realidade não é visível e precisa ser exposta e interpretada pelo pesquisador.

Utilizou-se como fontes documentais (primárias) leis, decretos, instruções normativas e outros documentos oficiais e como fontes bibliográficas (fontes secundárias) livros, dissertações, teses e artigos, tudo relacionado ao assunto transparência na gestão pública federal e SCDP. Além dessas fontes, também foram analisadas informações e relatórios gerados pelo próprio sistema, além de entrevistas semiestruturadas com gestores e usuários (servidores) atuais do SCDP e com servidores que trabalhavam com concessão de diárias e passagens antes da implantação do sistema na instituição.

Quanto à **estratégia**, a pesquisa caracteriza-se como um **estudo de caso**, definido por Gil (2008, p. 57 e 58) “pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado”.

Na pesquisa em questão o objeto de estudo é o SCDP, onde foi feita uma análise de sua implantação na UFPB, mostrando as contribuições trazidas pelo sistema para ampliação da transparência na gestão de diárias e passagens dessa instituição, bem como a indicação de sugestões para melhoria de uso do sistema nesse sentido.

## **2.2 Coleta de dados**

De acordo com Marconi e Lakatos (2003, p. 165), a coleta de dados é a “etapa da pesquisa em que se inicia a aplicação dos instrumentos elaborados e das técnicas selecionadas, a fim de se efetuar a coleta dos dados previstos”. É uma tarefa cansativa, que exige perseverança e esforço individual do pesquisador.

Existem vários procedimentos para a coleta de dados, que variam de acordo as circunstâncias ou o tipo de pesquisa. Os procedimentos adotados foram **coleta documental (incluindo a bibliográfica) e entrevistas semiestruturadas** com gestores e usuários (servidores) atuais do SCDP e com servidores que trabalhavam com concessão de diárias e passagens antes da implantação do sistema na instituição.

Com relação à coleta documental, conforme já mencionado anteriormente, a mesma se deu em fontes primárias (leis, decretos, instruções normativas, documentos oficiais e informações e relatórios gerados pelo SCDP) e secundárias (livros, dissertações, teses e artigos).

A entrevista é uma técnica bastante utilizada nas ciências sociais, pois permite uma maior interação e proximidade entre as pessoas, devido a sua flexibilidade. Marconi e Lakatos (2003), assim a define:

A entrevista é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social. (MARKONI e LAKATOS, 2003, p. 195).

As entrevistas podem ser: estruturadas, com perguntas e respostas pré-formuladas; não estruturadas, com conversa totalmente informal ou semiestruturadas, que seria um meio termo, através de um roteiro como diretriz, porém de maneira mais espontânea com maior liberdade e flexibilidade dando oportunidade ao surgimento de novas questões sobre o assunto.

Nesse trabalho, foram feitas entrevistas semiestruturadas com servidores da UFPB, num total de 7 entrevistados, assim dividido:

- Junto aos gestores atuais e ex-gestor do SCDP, na Pró-Reitoria Administrativa – PRA, na Assessoria de Diárias, Passagens e Hospedagens, onde se concentra a gestão central do sistema, com servidores que conhecem todo o processo, desde sua origem (solicitação) até o final (aprovação da prestação de contas). Foram 3 entrevistados.
- Junto aos servidores usuários do SCDP no Centro de Educação - CE e no Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes – CCHLA, que trabalham na origem dos processos, fazendo as solicitações das diárias e passagens. Foram 4 entrevistados.

Nas entrevistas, cujo roteiro pode ser visto no apêndice desse trabalho, foram abordados 3 pontos principais: 1) com relação à implantação do SCDP na UFPB, sobre os desafios da implantação do sistema na instituição; 2) um comparativo da gestão de diárias e passagens antes e depois da utilização do SCDP, sobre as mudanças trazidas pelo sistema no sentido de ampliar a transparência e se o sistema trouxe alguma mudança negativa e 3) com relação à publicação dos dados, sobre a utilização do SCDP para a tomada de decisões, a divulgação dos dados na página de transparência da UFPB e a publicação das diárias em boletim interno da instituição.

Assim, conseguiu-se ter uma visão geral do sistema, tanto pela análise das informações geradas pelo mesmo, como pelas entrevistas realizadas, de como o



sistema contribuiu e ainda pode contribuir para ampliar a transparência na gestão de diárias e passagens da UFPB.

### 2.3 Análise e dos dados

A análise dos dados foi baseada na descrição e explicação dos resultados, sendo feita por meio da **análise de conteúdo**. Segundo Richardson (2012), esse tipo de análise é usado em estudos do tipo qualitativo e possui um vasto campo de aplicação, pois diversas são as formas de comunicação entre as pessoas. Bardin (1977) define a análise de conteúdo da seguinte forma:

Um conjunto de técnicas de análise de comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).

Foi utilizada a **análise temática**, onde o conceito central é o tema. Para Bardin (1977), esse tipo de análise permite descobrir núcleos de sentido que compõem a comunicação e sua presença ou frequência podem significar alguma coisa para o objeto escolhido.

O tema escolhido, transparência pública na gestão pública federal, cujo objeto foi o SCDP e sua aplicação na UFPB, foi analisado através de fontes documentais e bibliográficas e também de entrevistas semiestruturadas com servidores usuários do sistema ora analisado. No decorrer da exposição da pesquisa, são mostrados relatórios e telas extraídos do SCDP, bem como um resumo do que foi abordado pelos entrevistados, utilizando algumas citações diretas, sem citar nomes para resguardar a identidade dos entrevistados, sendo os mesmos identificados por letras aleatórias: os servidores A, B e C da Pró-Reitoria Administrativa – PRA e os servidores D, E, F e G dos Centros.

### **3 O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL**

Neste capítulo serão apresentados os principais conceitos relacionados com a transparência pública, discorrendo sobre a importância do princípio da transparência para uma gestão pública democrática e republicana, abordando alguns temas como Estado republicano e direitos republicanos, democracia e gestão democrática, controle social e *accountability*. Além disso, também apresenta a evolução da legislação sobre transparência na gestão pública federal, a partir da CF de 1988 e a transparência na gestão universitária federal, particularmente na UFPB.

O princípio da transparência pública ganhou ênfase, sobretudo a partir do final do século XX, principalmente devido ao rápido avanço da globalização, internet e das TIC's. Após a promulgação da CF de 1988, quando se inicia a consolidação da democracia e do Estado republicano, o patrimônio público cresceu, aumentando também a percepção e visibilidade da corrupção.

O Estado então criou instrumentos de transparência e controle social, incentivando a participação popular nas políticas públicas e na sua gestão. A transparência foi incorporada como um dos principais princípios para uma gestão democrática e republicana.

Na área federal, as Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, considerando a necessidade de cumprir com seu papel social e, ao mesmo tempo, se adequar às exigências de um mundo globalizado, foram obrigadas a incorporar o princípio da transparência em sua gestão.

#### **3.1 A importância do princípio da transparência para uma gestão pública democrática e republicana**

##### **3.1.1 Estado republicano e direitos republicanos**

No final do século XX, o Estado cresceu enormemente. A *res publica*, ou seja, o patrimônio público se ampliou e sua proteção tornou-se imprescindível. Ao mesmo tempo, aumentaram também a percepção e visibilidade da corrupção, proporcionada pelos instrumentos de transparência e controle social, criados pelo próprio Estado, que incentivam a participação dos cidadãos nas políticas públicas, ao passo que também protegem o Estado.

Os direitos republicanos, definidos por Bresser-Pereira mais adiante, começaram a adquirir importância histórica no último quarto do século XX, principalmente devido à globalização e consolidação da democracia, e quando as organizações da sociedade civil ganharam relevância nacional e internacional. Os cidadãos organizados começaram a se mostrar capazes de participar efetivamente dos assuntos públicos. A preocupação com a *res publica* começou a ser disseminada, não apenas pelas elites, mas também por parte do povo. Numa conferência, em Ottawa, no Canadá, em 2001, Bresser-Pereira falou:

Os direitos republicanos são os direitos, que todo cidadão possui, que o patrimônio público não seja capturado por interesses privados...O surgimento dos direitos republicanos nas democracias modernas só se tornou um fato histórico no último quarto do século XX, quando a proteção do patrimônio público – do meio ambiente e das grandes receitas orçamentárias – tornou-se uma questão política de grande importância. A preocupação com a corrupção e o nepotismo eram inquietações antigas, mas agora se dá atenção a formas mais sofisticadas de captura privada de recursos públicos. O rent-seeking ou a 'privatização do estado' começaram a ser denunciados, na medida em que se tornou claro que não bastava proteger os cidadãos contra o poder abusivo do estado: também era vital proteger o estado contra pessoas poderosas e cobiçosas (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.17).

Nesse momento, Bresser-Pereira defende o começo da construção do Estado republicano. Não apenas liberal (que garante os direitos civis), democrático (que garante os direitos políticos) e social (que garante os direitos sociais). Mas, para ser forte com relação a esses três direitos, agora o Estado precisava ser republicano, contra os desvios dos recursos públicos, ofertando serviços de qualidade para uma sociedade comprometida com a defesa da *res publica*. Como diz Bresser-Pereira:

... o Estado republicano é uma resposta ao uso indevido de dinheiro público e à oferta ineficiente de serviços sociais e científicos. O Estado republicano não é um regime político ideal de cidadãos virtuosos, mas é um Estado que conta com boas instituições e um número razoável de cidadãos comprometidos, capazes de assegurar os direitos clássicos da cidadania, mas também de evitar que a *res publica* seja controlada por interesses privados (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.36).

No mesmo pensamento de Bresser-Pereira (2009), os ideais republicanos existem desde a época das repúblicas gregas e romanas. Os valores cívicos republicanos surgiram em Roma, com Cícero; na Itália, com Bruni; tiveram sua

primeira afirmação moderna com Maquiavel; chegaram à França com Montesquieu, à Inglaterra com Harrington e aos Estados Unidos com Madison. Porém, a prioridade estava nos deveres dos cidadãos e nas suas virtudes cívicas, e não nos seus direitos.

Na história da humanidade sempre existiram conflitos entre o interesse público e o privado. A tradição liberal dos direitos civis sempre defendeu que os interesses dos cidadãos estão em oposição aos do Estado, porém é contraditória, na medida que diz que o Estado deve representar o interesse público. Porém, a perspectiva republicana leva em conta o interesse público e estabelece uma clara distinção entre o interesse público representado pelo Estado e os interesses privados da burocracia do Estado.

Da mesma forma que temos direito à propriedade e à liberdade (direitos civis), direito de votar (direito político) ou direito à saúde e educação (direitos sociais), também temos direito de que o patrimônio público seja de todos e não apenas de alguns, controlado por interesses privados. Isso são direitos republicanos. Por isso, Bresser (2009) diz que os cidadãos exercem seus direitos republicanos quando estão defendendo o patrimônio público. Assim, fica claro que a base dos direitos republicanos é o interesse público, a defesa da *res publica*. Como disse Bresser-Pereira,

No século XXI, o grande desafio a ser enfrentado pelo direito administrativo é proteger o Estado ou, mais precisamente, a *res publica* e, ao fazer isso, proteger o cidadão: o cidadão-contribuinte, que paga impostos e tem direito a serviços eficientes e eficazes prestados pelo Estado; o cidadão-usuário, que é beneficiário de serviços e tem o direito de exigir boa qualidade; o cidadão-cidadão, que tem o direito à *res publica*. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.135).

O surgimento dos direitos republicanos tem ligação forte com a consolidação da democracia, regime político dominante no final do século XX. Porém, o Estado republicano é mais do que democrático. É um Estado participativo, onde os cidadãos estão mais instruídos a participar das políticas públicas. Segundo Bresser-Pereira (2009), os cidadãos estão mais engajados e ativos.

De acordo com Bresser-Pereira (2009), existem três direitos republicanos fundamentais: direito ao patrimônio ambiental; direito ao patrimônio cultural nacional e direito ao patrimônio econômico público. Com relação aos dois primeiros, suas ameaças são mais fáceis de detectar, pois estão mais visíveis. Já no caso do

patrimônio econômico, temos ameaças mais visíveis, como por exemplo corrupção, nepotismo e sonegação fiscal, e outras menos visíveis, como subsídios, renúncias fiscais e ações judiciais contra o Estado.

A corrupção, o nepotismo e a sonegação fiscal são problemas antigos, que se agravam a cada dia, assim como sua percepção por parte da sociedade tem aumentado. Bresser- Pereira diz que “a maior e mais óbvia ameaça ao Estado republicano é a corrupção” (2009, p. 141) e “a corrupção é mais velha do que o Estado, e a sonegação fiscal nasceu com ele” (2009, p. 141).

Para a construção e manutenção desse novo Estado, a sociedade precisa: na esfera política, de uma democracia participativa, onde a sociedade assuma seu verdadeiro papel de defensora do interesse público e na esfera administrativa, com a reforma da gestão pública, tornando o Estado mais eficiente e eficaz e os administradores públicos mais responsáveis. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), de Bresser-Pereira, diz:

A Reforma do Aparelho do Estado tornou-se imperativa nos anos 90 por uma segunda razão. Não apenas ela se constitui em uma resposta à crise generalizada do Estado, mas também está sendo caracterizada como uma forma de defender o Estado enquanto *res publica*, enquanto coisa pública, enquanto patrimônio que, sendo público, é de todos e para todos... No plano democrático, a prática cada vez mais frequente de participação e controle direto da administração pública pelos cidadãos, principalmente no nível local, é uma nova forma de defender a coisa pública (PDRE, 1995, p.14).

As três instâncias de uma sociedade capitalista, a sociedade civil, o Estado e o governo, começam a assumir novas funções. A administração pública, que era burocrática e se concentrava na eficácia do poder do Estado, se torna gestão pública, o que pressupõe eficácia e eficiência do Estado. Os gestores públicos não devem apenas ser capazes, mas dotados de virtudes republicanas, comprometidos com o interesse geral e com a proteção dos direitos republicanos.

O Ministério Público tem um papel muito importante na defesa dos direitos republicanos, com competência para proteger o patrimônio público. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 129, inciso III, diz que uma das funções institucionais do Ministério Público é “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Porém, ainda existe uma grande dificuldade de proteger os direitos republicanos, pois o direito administrativo dá mais atenção aos direitos civis e sociais. A legislação brasileira ainda está muito preocupada em defender os direitos civis e sociais contra o Estado do que os direitos republicanos, ou seja, defender o Estado contra indivíduos ou grupos poderosos.

Por isso, a transparência torna-se imprescindível na defesa dos direitos republicanos, pois aproxima o Estado da sociedade, incentivando a participação e o controle social as políticas públicas, fortalecendo a democracia. Bresser-Pereira diz:

Nas democracias modernas, promotores de justiça, políticos de partidos de oposição, ativistas de causas sociais e jornalistas desempenham papel decisivo na proteção dos direitos republicanos. Eles reforçam a exigência de transparência na administração do patrimônio público – uma importante ferramenta contra a violação dos direitos republicanos (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.138).

O republicanismo fortalece o Estado por meio da participação ativa das organizações da sociedade civil, aperfeiçoando a democracia e tornando os políticos mais responsáveis. Uma sociedade ativa exige que os governantes obedeçam as leis, não porque são obrigados e devem fazer isso, mas porque existe cidadãos que, através do controle social, estão preocupados com o interesse público e, esse controle depende da transparência. Todo cidadão tem o direito ao acesso das informações dos órgãos públicos, pois para acompanhar a gestão pública o cidadão precisa conhecer as ações públicas.

Uma gestão republicana é aquela onde os agentes públicos, através de uma administração eficiente, transparente e responsável, atua em favor do interesse público, sempre prestando contas de suas ações, incentivando o controle social, exercendo uma efetiva cidadania, respeitando direitos e cumprindo com obrigações, não apenas em atendimento à legislação, mas principalmente pautando-se em princípios éticos e morais.

E para ser republicana, antes de tudo a gestão precisa ser democrática, até porque um Estado republicano é mais que um Estado democrático. Assim, vejamos um pouco sobre o que é democracia e a importância da transparência numa gestão democrática.

### 3.1.2 Democracia e gestão democrática

O conceito de democracia tem sua origem na Grécia Antiga, na cidade de Atenas, no século 5 a.C. A palavra, formada por dois vocábulos gregos, “*demos*” que significa povo ou muitos e “*kracia*” que quer dizer governo ou autoridade, cujo sentido remete à ideia de governo do povo (ou do cidadão), ou seja, aquele que se guia por meio da vontade do povo.

Naquela época, as principais decisões que afetavam a vida da população da cidade de Atenas, eram tomadas na assembleia de cidadãos. Os assuntos de interesse coletivo, relacionados à economia, impostos, defesa, indicação para cargos públicos, participação em júri, governo, entre outros, podiam ser votados pelos cidadãos, cuja ação já demonstrava um embrião dos princípios da democracia moderna, como igualdade perante a lei, direito de expressão e tomada de decisões coletivas.

Desde o pensamento grego, sempre existiram elogios e condenação para a democracia. Péricles, citado por Bobbio (2007, p.141), elogia a democracia, em seu discurso aos atenienses, como uma boa forma de governo, dizendo que "é um governo não a favor dos poucos mas dos muitos; a lei é igual para todos, tanto para os ricos quanto para os pobres...". Já Platão, considerado antidemocrático, também citado por Bobbio (2007, p.141) condenava a democracia em seu livro República, dizendo que "é o governo não do povo mas dos pobres contra os ricos...".

De acordo com Bobbio (2007), existe a democracia formal (política), empregada para designar uma forma de governo, ou seja, um dos modos com que pode ser exercido o poder político. Segundo a tradição dos clássicos, as formas de governo se dividem em monarquia (governo de um), aristocracia (governo de poucos) e democracia (governo de muitos), baseando-se no número de governantes. Nesse sentido, ele diz que democracia:

... é a forma de governo na qual o poder é exercido por todo o povo, ou pelo maior número, ou por muitos, e enquanto tal se distingue da monarquia e da aristocracia, nas quais o poder é exercido, respectivamente, por um ou por poucos (BOBBIO, 2007, p.137).

Geralmente a palavra democracia é relacionada com o direito de votar. Porém, não podemos medir o nível de democracia de um país pela quantidade de

peças com direito ao voto, ou melhor, dizer que um regime é mais ou menos democrático que outro se baseando no número de votantes não é suficiente. Até porque, como diz Bobbio (1986, pg.19) "no mais perfeito regime democrático não votam os indivíduos que não atingiram uma certa idade".

Outros critérios, também insuficientes para medir o nível democrático, seriam o número de governantes e o critério de governar, se para o bem comum ou para o próprio bem. Assim, Bobbio diferencia a democracia formal (política) da social (substancial), onde ele diz que:

Uma coisa é a democratização da direção política, o que ocorreu com a instituição dos parlamentos, outra coisa é a democratização da sociedade. Em consequência, pode muito bem existir um Estado democrático numa sociedade em a maior parte das instituições, da família à escola, da empresa aos serviços públicos, não são governados democraticamente. Daí a pergunta que melhor do que qualquer outra caracteriza a atual fase de desenvolvimento da democracia nos países politicamente mais democráticos: É possível a sobrevivência de um Estado democrático numa sociedade não democrática? (BOBBIO, 2007, p.156).

O espaço político gerado pela democracia pode ser organizado de várias formas, de acordo com a especificidade de cada povo. Por isso, existem os modelos da democracia direta e indireta (geralmente chamada de representativa). No primeiro caso, os cidadãos discutem, expressam suas opiniões e votam diretamente as questões de seu interesse, como por exemplo nas assembleias populares que ocorriam na Grécia Antiga. Já no segundo modelo, as decisões políticas não são tomadas diretamente pelos cidadãos, mas por representantes eleitos por eles, onde a "participação dos cidadãos se dá por meio da escolha periódica daqueles que serão seus representantes no exercício do poder político" (FLEURY, 2015, p. 240).

Na modernidade, na medida em que as sociedades se tornam cada vez mais complexas, a organização social vai aumentando e a população se torna mais numerosa, surge o conceito de representação. O sistema de democracia direta se torna praticamente inviável, pois não tem como contabilizar a opinião de cada cidadão individualmente nas decisões políticas, através de assembleias de cidadãos. Por isso surge a democracia representativa, onde, em tese, as opiniões, demandas e interesses dos cidadãos são representados pelos seus políticos eleitos. Bobbio define a democracia representativa da seguinte maneira:



A expressão "democracia representativa" significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade. (BOBBIO, 1986, p.44).

Conforme Santos (2003), durante o século XX, a democracia pode ser considerada um dos acontecimentos mais importantes, chegando a assumir um lugar central na área política desse século. Porém, a partir da década de 1980, com a intensificação da globalização, a discussão sobre a democracia representativa, considerada forma hegemônica da democracia, voltou à tona, principalmente nos países em desenvolvimento, como por exemplo na América Latina.

No Brasil, principalmente a partir de 1985, sobretudo com a Constituição Federal de 1988, foram abertos espaços para a prática de formas de participação na vida política pela sociedade, visibilizando as potencialidades desse tipo de democracia, a maioria dos cidadãos se consideram cada vez menos representados, e o que existe mesmo é a representação de interesses de grupos.

Fleury (2015, p.240) fala que hoje existe um “descrédito em relação à democracia representativa”. Muita ênfase é dada aos aspectos formais e procedimentais, de como se chegar às decisões, mas esquecendo do conteúdo destas, pondo de lado os aspectos morais relacionados à coletividade, onde os interesses privados falam mais alto do que os interesses coletivos pois “nas democracias, os cidadãos devem ter um certo grau de comprometimento com o bem comum ou o interesse público” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 21 e 22).

Bobbio (2007), quando fala sobre o Estado representativo, diz que houve uma grande modificação do sistema de representação, onde o Estado representativo se transformou em Estado de partidos, onde os grupos organizados são mais relevantes do que os indivíduos singulares. Os menos favorecidos e mais vulneráveis socialmente não conseguem que seus interesses sejam representados, perdendo assim para os setores economicamente mais prósperos, ou seja, "os grupos e não os indivíduos são os protagonistas" (Bobbio, 1986, p. 23). Vejamos o que ele diz:

O indivíduo vem antes do Estado. O indivíduo não é pelo Estado, mas o Estado pelo indivíduo. As partes são anteriores ao todo e não o todo anterior às partes (como em Aristóteles e Hegel). O pressuposto ético da representação dos indivíduos considerados singularmente e não por grupos de interesse, é o reconhecimento da igualdade natural dos homens. Cada

homem conta por si mesmo e não enquanto membro deste ou daquele grupo particular (BOBBIO, 2007, p.117).

O que caracteriza uma democracia representativa é a maneira como os representantes exercem essa função, se estão representando os interesses gerais ou seus interesses particulares. Assim, conforme Santos (2003), para que os muitos e variados interesses sejam bem representados, é necessário existir processos mais amplos de negociação, para que não se caia no perigo de uma falsa participação, onde a maioria finge ser representada, quando na verdade apenas os mais influentes conseguem garantir seus direitos. Nesse sentido, ele diz:

A participação pode ser transformada em um processo de controle social organizado de cima para baixo (top-down), no qual interesses e atores hegemônicos encontram uma nova forma de prevalecer sobre interesses e atores subordinados, com menos capital político ou de organização" (SANTOS, 2003, p.60 e 61).

Devido a essa crise da democracia representativa, onde as regras do jogo acabam sendo definidas pelo modelo neoliberalista existente, a participação social vem ganhando ênfase, de maneira que é possível conviverem juntas a democracia representativa e participativa, uma complementando a outra. Nogueira (2015, p.248) diz que "a participação possibilitaria a ampliação e o fortalecimento da democracia".

Algumas formas de institucionalizar a participação têm surgido nas agendas públicas. Podemos citar como exemplo de experiência positiva de participação e representação o Orçamento Participativo (OP), que tem crescido no Brasil, principalmente em Porto Alegre e Belo Horizonte. Santos (2003, p.66) diz que foi "uma primeira forma bem sucedida de combinação entre elementos da democracia representativa e da democracia participativa". Daí a importância do controle social, através dos movimentos locais, que forçam o governo a agir de forma mais honesta e eficiente.

O avanço da democracia requer que, cada vez mais, um número maior de indivíduos conquiste seu direito de participar da vida política. E isso, vai muito mais além do que um simples voto nas eleições periódicas, onde elegemos nossos representantes políticos. Mais importante do que a quantidade de pessoas que votam é o número de instâncias onde se exerce esse direito, ou seja, o que importa não é quem vota, mas onde se vota. Inclusive, Bobbio enfatiza a pergunta "onde se vota?" muito mais importante do que "quem vota?" Enfatizando essa questão de

uma ampla participação, Bobbio nos dá uma breve definição de democracia, mais precisamente a representativa:

... por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados... a definição aqui proposta reflete melhor a realidade da democracia representativa... (BOBBIO, 1986, p.12).

De acordo com Bobbio (1986), podemos definir democracia de diferentes maneiras e, em todas as definições ou explicações estão presentes características fundamentais como participação, visibilidade ou transparência de poder. Esse regime surgiu com a perspectiva de que as ações do governo devem ser desenvolvidas publicamente, para dar vida a um "poder sem máscara" (Bobbio, 1986, p. 29). Moisés (2015) explica que democracia é ao mesmo tempo um regime político e um modo de convivência, que envolve atitudes e comportamentos éticos e morais de todos os cidadãos. E, como muitos autores também defendem, não basta apenas ser eleitor, mas precisa ter acesso às informações. Vejamos o que diz Moisés:

... o direito de escolher quem pode exercer o poder expressa o princípio de que na democracia o soberano é o cidadão em sua condição de eleitor; mas, para ser efetiva, essa soberania depende de que os eleitores tenham o direito de se expressar livremente, de se organizar em partidos e/ou associações voluntárias, de ter assegurado o direito de competir em condições de igualdade e, finalmente, de ter acesso a fontes de informação... (MOISÉS, 2015, p.237).

Por isso, a democracia precisa ser vista como prática social e não como um ideal, com a presença de cidadãos ativos e não passivos, exigindo dos agentes públicos a responsabilidade de prestar contas e dar maior publicidade e transparência nas suas ações políticas, pois como diz Moisés (2015, p. 237 e 238) “é um sistema de governança em que os governantes devem explicações de seus atos, o tempo todo, aos que os elegeram ou aos seus representantes”. Portanto, já que os cidadãos não podem tomar as decisões, pelo menos seja permitido o controle das mesmas. Bobbio reforça quando diz que:

... a exigência de publicidade dos atos de governo é importante não apenas como se costuma dizer, para permitir ao cidadão conhecer os atos de quem detém o poder e assim controlá-los, mas também porque a publicidade é

por si mesma uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é... (BOBBIO, 1986, p.30).

Está claro que o poder da informação numa sociedade democrática é muito grande e que a transparência é um dos elementos essenciais de qualquer regime democrático, principalmente na democracia representativa. E, para ser transparente, essa informação precisa ser clara e completa, para que seja fidedigna. Não basta apenas divulgar, tornar público, mas deve ser acessível, de fácil entendimento, de maneira que se compreenda o que está exposto. A divulgação deve ser com qualidade. Limberger diz:

A informação possui uma nota distinta no Estado Democrático de Direito se comparado ao modelo liberal. Para este último é uma consequência política do exercício de certas liberdades individuais. Nos Estados democráticos, a livre discussão é um componente jurídico prévio à tomada de decisão que afeta à coletividade e é imprescindível para sua legitimação... no Estado democrático, a informação é credora de uma atenção particular por sua importância na participação do cidadão no controle e na crítica dos assuntos públicos... porque o processo de comunicação é essencial à democracia. O ordenamento jurídico no Estado democrático se assenta no princípio geral da publicidade... Esse preceito é extraído com base no princípio da publicidade e do direito a ser informado do cidadão (LIMBERGER, 2004, p.15).

De acordo com Moisés (2015), o processo democrático envolve três dimensões: os princípios (igualdade e liberdade), os procedimentos (que envolvem, além de outros, participação popular e obrigação de prestação de contas pelos governantes) e os resultados (que, além de outros, seriam o cumprimento dos objetivos do governo com vistas a diminuir as desigualdades sociais).

E, para termos uma democracia de qualidade, é essencial que estas três dimensões estejam bem articuladas. Os cidadãos, livres e iguais, devem participar efetivamente das decisões públicas (democracia participativa), de maneira que consigam influenciar os resultados de maneira positiva, tendo fácil acesso aos atos do governo, de maneira a evitar e/ou diminuir a corrupção, fomentando assim o crescimento da democracia.

Uma gestão democrática é aquela que possibilita participação, transparência, controle social e responsabilização nas ações governamentais, onde os gestores são cobrados pela sociedade, devendo agir com transparência e responsabilidade, prestando contas de todos os seus atos, não apenas em obediência à legislação, mas seguindo princípios morais. Nesse sentido, surge a ideia de *accountability* e a

importância do controle social para o fortalecimento da democracia, cujos assuntos trataremos nos próximos tópicos.

### **3.1.3 Controle social**

No final do século XX, após a redemocratização e, principalmente com a Constituição Federal - CF de 1988, o controle social se expande, envolvendo novos atores, aumentando a política de responsabilização social dos agentes públicos, principalmente através da organização da sociedade civil, pois “quanto mais organizada, ciente de seus interesses e consciente de suas reais possibilidades for uma comunidade, mais ela terá aumentada sua potência como agente de controle do poder” (NOGUEIRA, 2015, p.197).

Até então, a democracia, durante grande parte do século XX, ainda era elitista, não tinha a obrigação de prestar contas. Porém, com o crescente aumento das organizações de controle social, como associações cívicas, organizações não governamentais – ONGs e os movimentos sociais, a sociedade civil assumiu uma postura mais crítica, mais participativa, pois a CF de 1988 veio garantir uma participação contínua da sociedade.

Bresser-Pereira (2009) defende a importância de cidadãos participativos, de uma sociedade civil ativa, não apenas para a consolidação da democracia, como também para garantir o estado de direito, e ainda mais, para construção de uma democracia republicana. O Estado é fortalecido através da participação social. Através de um espaço público aberto, “o debate público avança, a opinião pública se torna cada vez mais relevante, o espírito público se desenvolve e se estabelece uma cultura de investigação” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 198).

Em um Estado democrático e republicano, o controle social vai muito além daquele efetuado quando se vota nas eleições, de quatro em quatro anos. É um acompanhamento das políticas públicas, desde sua implantação até a avaliação de seus resultados, exigindo que os agentes públicos prestem contas dos recursos utilizados, agindo dentro da legalidade e da ética. Pinho e Sacramento (2009, p. 1353) diz que por meio do controle social “os cidadãos se tornam controladores dos governantes não apenas nas eleições, mas ao longo do mandato dos seus representantes”. Vejamos o que diz Nogueira:

O Estado democrático constitucional, republicano, propõe-se a criar meios para controlar os que controlam, vigiar os vigilantes, forçar os governantes a prestar contas de seus atos. Não apenas pressupondo um controlador superior...como o povo...mas também mediante instituições, regras e práticas que valorizem a democracia...de modo decisivo a fazer com que o poder se mantenha nos limites da lei e daquilo que é razoável... (NOGUEIRA, 2015, p.197).

No Brasil, a nível federal, de acordo com a CF de 1988, o controle institucional externo é exercido pelo Congresso Nacional auxiliado pelo Tribunal de Contas da União – TCU e o interno pela Controladoria Geral da União – CGU, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, responsável pela fiscalização do uso dos recursos públicos, garantindo sua correta aplicação, além de promover a transparência pública, auxiliando no combate à corrupção.

Devido à complexidade do Estado e o aumento da visibilidade da corrupção, a ajuda da sociedade para fiscalizar as ações governamentais é imprescindível. Não basta apenas o controle institucional (externo e interno), mas o controle social para ajudar os órgãos de controle na importante tarefa de fiscalizar o uso dos recursos públicos. Nesse sentido, a CGU define controle social da seguinte maneira:

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania... O controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Essa participação é importante porque contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente... (CGU, 2012, p.16 e 17).

Numa democracia participativa, o controle social pode ser exercido na fase de planejamento e na fase de execução das ações governamentais. Na fase de planejamento, a sociedade pode acompanhar a elaboração dos principais instrumentos de planejamento da Administração Pública, o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Na fase de execução, a sociedade deve participar da gestão dos recursos, se as despesas estão sendo executadas de acordo com os princípios legais e éticos.

Existem diversas formas de controle social, podendo ser exercido diretamente pelos cidadãos, de forma isolada ou através de organizações da sociedade civil ou através dos conselhos de políticas públicas, que são “instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular na gestão pública” (CGU,

2012, p.21), os quais podem desempenhar funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria.

Independentemente da forma como é exercido, o controle social pressupõe transparência, pois quanto mais bem informado o cidadão exerce sua participação social, já que todo cidadão tem direito à informação pelos entes públicos (veremos um pouco mais adiante sobre a Lei de Acesso à Informação – LAI). A efetividade do controle social muito depende da transparência por parte desses entes, pois “o acesso do cidadão à informação simples e compreensível é o ponto de partida para uma maior transparência” (CGU, 2012, p.27).

E o avanço da tecnologia e das redes sociais de comunicação veio contribuir bastante para o exercício da transparência e do controle social. Um grande exemplo é o Portal da Transparência do Governo Federal, de iniciativa da CGU em 2004, que reúne as informações sobre a aplicação dos recursos públicos pelo Governo Federal, sendo “uma poderosa ferramenta de apoio ao exercício do controle social” (CGU, 2012, p. 31). De acordo com a CGU:

A Administração Pública deve trabalhar para incrementar cada vez mais a transparência pública. Assim, a ampliação da divulgação das ações governamentais a milhões de brasileiros, além de contribuir para o fortalecimento da democracia, valoriza e desenvolve as noções de cidadania. Quanto mais bem informado o cidadão, melhores condições ele tem de participar dos processos decisórios e de apontar falhas. Isso possibilita a eficiência da gestão pública e contribui para o combate à corrupção. Para alcançar essa realidade, o Governo Federal criou um portal que possibilita ao cidadão o acompanhamento da execução financeira dos seus programas e ações: o Portal da transparência. Por meio dele, qualquer cidadão pode ser um fiscal da correta aplicação dos recursos públicos, sobretudo no que diz respeito às ações destinadas à sua comunidade... (CGU, 2012, p.30 e 31).

O Portal da Transparência do Governo Federal apresenta informações de forma clara e simples, sobre os gastos diretos do governo (compras, contratações de obras e serviços e despesas com diárias, materiais, etc), transferências de recursos (para estados, municípios, Distrito Federal e cidadãos), convênios firmados, além de outras.

Além desse Portal, outro grande instrumento de transparência e controle social são as Páginas de Transparência Pública de cada órgão e entidade da Administração Pública Federal, para divulgação de dados e informações sobre execução orçamentária, licitações, contratos, convênios, diárias e passagens,

conforme determinam o Decreto 5.482 e Portaria Interministerial 140, que veremos mais adiante no tópico de legislação.

### 3.1.4 *Accountability*

O termo *accountability* é de origem inglesa, não possuindo única e perfeita tradução na língua portuguesa. Deriva do verbo *to account*, que significa considerar, avaliar, e também do adjetivo *accountable*, que quer dizer responsável, explicável, justificável. Geralmente traduzido por responsabilização.

A palavra *accountability* também está ligada a prestação de contas, fiscalização, controle social, transparência pública e ética no trato do bem público. Portanto, como dizem Pinho e Sacramento (2009, p. 1347), “a ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado”. Como bem explica Marques:

*Accountability* é a expressão utilizada para tratar da obrigação e capacidade de uma pessoa ou instituição de prestar contas a outra pessoa ou instituição. Ou seja, quando determinada instituição age em nome de um conjunto de pessoas, e essa instituição pode ser, de alguma maneira, responsabilizada, punida ou recompensada por essas ações, podemos afirmar que essa instituição é *accountable* e existe um processo de *accountability* na relação entre a instituição e o conjunto de pessoas que ela representa (MARQUES, 2015, p.45).

A ideia de *accountability* aplica-se a regimes democráticos, principalmente em governos representativos, onde existe uma relação entre representantes e representados, com exigência de prestação de contas e necessidade de controle social, sendo fundamental para a “formação do espaço público democrático” (ROCHA, 2009, p.4). Em regimes ditatoriais, onde não existe liberdade de expressão, fica praticamente impossível o desenvolvimento da *accountability*, pois é necessário que exista o poder e que este possa ser controlável.

É importante observar que *accountability* não quer dizer apenas prestação de contas, mas também a obrigação de que agentes públicos têm de se responsabilizarem por suas ações perante a sociedade, assumindo a consequência de seus atos e omissões. Pinho e Sacramento (2009) falam que se trata de dois tipos de responsabilidade: objetiva, sendo aquela que uma pessoa ou instituição tem



perante outra, que poderá gerar prêmios ou castigos, dependendo do cumprimento de suas responsabilidades, e subjetiva, que está ligada a questões éticas e morais, com a necessidade e não a obrigação de prestar contas a alguém, independentemente de ameaças ou sanções.

Podemos dizer que um governo é *accountable* se a sociedade tem condições de saber se ele está agindo ou não em defesa dos interesses públicos, podendo então sofrer as sanções apropriadas, sendo reeleito ou não. Por isso, Pinho e Sacramento (2009) dizem que para a eficácia da *accountability* são necessárias três questões fundamentais: “informação, justificação e punição” (p.1349). Aqueles que são eleitos pelo povo devem ser transparentes, informando, explicando e respondendo pelos seus atos, permanentemente, no dia a dia de suas atividades. Assim, Rocha (2009) define *accountability* como:

...um processo de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos (que abrange tanto os eleitos quanto os nomeados ou os de carreira) em razão dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade... Em outras palavras é saber o que os agentes públicos estão fazendo, como estão fazendo, que consequências resultam de suas ações e como estão sendo responsabilizados. Daí a necessidade de um fluxo de informações amplo e aberto, capaz de subsidiar e incentivar a discussão e o debate em torno das questões públicas (ROCHA, 2009, p.4).

O'Donnell (1998) distingue a *accountability* de duas formas, de acordo com a posição ocupada pelos envolvidos no processo: vertical e horizontal. No primeiro caso, é aquela exercida pela sociedade, individualmente ou coletivamente, através do controle social sobre os seus representantes políticos. Ele fala sobre a *accountability* vertical o seguinte:

... Por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte... Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de *accountability* vertical... (O'DONNELL, 1998, p.2).

A *accountability* horizontal é aquela exercida por agências estatais, que supervisionam, controlam, retificam e/ou punem os agentes públicos, aplicando-lhes as sanções legais. Em outras palavras, é o controle social dentro do próprio

governo, através de uma mútua fiscalização entre os poderes. O'Donnell define esse tipo de *accountability* da seguinte maneira:

... a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p.14).

Conforme explica Pinho e Sacramento (2009), na *accountability* vertical existe uma ação entre desiguais, ou seja, cidadãos versus representantes. Já na horizontal, podemos dizer que a relação se dá entre iguais, ou seja, entre poderes constituídos. Porém, se as organizações sociais forem realmente ativas e sérias, ajudam as agências estatais a executarem a *accountability* horizontal, mostrando, divulgando as ações ilícitas que estavam despercebidas, contribuindo assim para o combate à corrupção. Mas, para isso, é imprescindível que exista transparência pelos agentes públicos.

No Brasil, como o debate da *accountability* ocorre principalmente no campo da administração pública, podemos relacioná-la aos seus três grandes modelos, mencionados por Rocha (2009): o tradicional, a Velha Administração Pública ou modelo burocrático; a Nova Gestão Pública ou modelo gerencial e o Novo Serviço Público. E cada um desses modelos tem uma concepção diferente sobre *accountability*.

No modelo tradicional de administração pública, o burocrático, os administradores públicos agem apenas em função da lei, excluindo a discricionariedade, seguindo padrões e regras estabelecidos. A *accountability* nesse modelo caracteriza-se "por uma visão formal, hierárquica e jurídica da gestão pública" (ROCHA, 2009, p.6), onde a atuação dos órgãos de controle (principalmente dos tribunais de contas) está focada principalmente em verificar se os atos dos gestores estão em conformidade com a legislação.

O modelo gerencial, também conhecido como Nova Gestão Pública, que surgiu a partir dos anos 1980, já trouxe outra visão de *accountability*, baseada no desempenho, pois o foco na administração pública passa a ser os resultados e não os meios, os procedimentos. Como diz Rocha (2009, p.6), "a burocracia tradicional é ineficaz porque seus controles focam recursos e não resultados".

A Reforma do Aparelho do Estado de 1995, com a ideia de tornar a administração pública mais eficiente e controlável, através da substituição do modelo de administração pública burocrática em gerencial, enfatizou a ideia de que os serviços prestados pelo Estado deveriam ser eficientes e rentáveis. Nesse sentido, houve "uma mudança de perspectiva da *accountability*, de uma perspectiva pública para uma perspectiva privada, na qual a ênfase está na prestação dos serviços desejados pelos clientes de forma mais rentável possível" (ROCHA, 2009, p. 6).

Já no terceiro modelo, o Novo Serviço Público, a concepção de *accountability* é bem complexa, pois não se baseia apenas em eficiência e resultados, indo mais além. Os administradores públicos devem seguir a ética e os princípios democráticos, agindo com responsabilidade, sempre em prol do interesse público. Mais importante do que fazer com eficiência é a maneira como se faz, fazer com responsabilidade. O agente público deve se comportar como "líder, anfitrião e emissário do interesse público" (ROCHA, 2009, p.8).

Nesse sentido, de acordo com Rocha (2009), é possível dividir a *accountability* em duas grandes dimensões, burocrática e democrática. A dimensão burocrática com abordagem procedimental e a dimensão democrática com abordagem moral. Nos dois primeiros modelos de administração pública citados acima, o modelo burocrático e o modelo gerencial, temos a dimensão burocrática da *accountability* e no terceiro modelo, o Novo Serviço Público, temos a dimensão democrática. Vejamos o quadro abaixo, adaptado de Rocha (2009), que resume essas dimensões da *accountability*:

**Quadro 1** – Categorização da *accountability*

Abordagens	Dimensões	Componentes
Procedimental	Burocrática	Conformação
		Performance
Moral	Democrática	Transparência
		Responsividade
		Comunicabilidade

Fonte: Adaptado de Rocha (2009, p. 8 e 9)

A *accountability* procedimental/burocrática é aquela relacionada com a legalidade. Seus componentes são a conformação, que é a obediência à legislação e às regras preestabelecidas, ou seja, a verificação de que as ações governamentais estão em conformidade com as normas legais, visando assim proteger a res pública, e a performance, que significa avaliar a economia, eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais, com a finalidade de determinar se os resultados obtidos estão de acordo com aquilo que foi planejado.

A *accountability* moral/democrática é aquela ligada aos princípios éticos e morais, democráticos e republicanos do agente público, o bom senso, a discricionariedade, a maneira como se faz, o agir com responsabilidade em prol da coisa pública. Nesse caso, temos três componentes básicos: transparência, responsividade e comunicabilidade.

A transparência no sentido de divulgar com clareza e fidedignidade as ações governamentais, não apenas por obrigação, mas principalmente por necessidade. Uma definição clara do que é transparência, citada abaixo, podemos observar no Caderno de boas práticas de governança corporativa, do IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, que embora seja direcionado para empresas de capital fechado, pode ser aplicado em qualquer instituição, seja ela pública ou privada.

Mais do que a obrigação de informar é o desejo de disponibilizar para as partes interessadas (*stakeholders*) informações que sejam do seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e conduzem à criação de valor. (IBGC, 2014, p.12).

A responsividade, conforme explicam Rocha (2009) e Rennó (2015), é a capacidade para responder as expectativas dos cidadãos, implementando políticas públicas de acordo com suas necessidades. Um governo é responsivo e *accountable* se representar bem os interesses da coletividade, utilizando os recursos de maneira eficiente e eficaz. Não querendo dizer com isso que os governantes devem responder a todas as demandas da sociedade, o que é impossível, pois existem “demandas sempre crescentes e recursos escassos” (ROCHA, 2009, p.10). Mas que sejam transparentes, justificando sempre suas decisões de maneira plausível e responsável. Vejamos a definição de Bresser-Pereira sobre um agente público:

...a ideia do burocrata neutro, que apenas executa a lei, ou que segue as políticas definidas por políticos eleitos – uma ideia que era um dos pilares da administração pública burocrática – já não faz sentido... À medida que seu papel muda, eles terão de substituir a ética burocrática clássica da disciplina pela ética da responsabilidade perante a sociedade... (BRESSER-PEREIRA, 2001, p.16).

A comunicabilidade está relacionada com a padronização na divulgação das informações, permitindo assim sua comparação histórica no tempo, cumprindo os requisitos de periodicidade, legalidade, disponibilidade, acessibilidade e compreensibilidade.

Os marcos legais sobre *accountability* no Brasil foram a Constituição Federal de 1988 e a Reforma do Aparelho do Estado de 1995. Essa Constituição que trouxe a consolidação da democracia, através de diversos mecanismos de participação para a sociedade nas políticas públicas, como conselhos, orçamento participativo, plebiscitos e ação popular. Esta última, Pinho e Sacramento (2009, p. 1354) dizem que é o “instrumento fundamental para o exercício da *accountability*, uma vez que, além de viabilizar a defesa dos interesses públicos, destaca a possibilidade de o cidadão comum agir em defesa do interesse coletivo”.

Outro fator muito importante que incentivou a prática da *accountability* foi a organização da sociedade civil, mesmo que de maneira lenta e tímida, com o aumento do associativismo e dos movimentos sociais organizados, a partir da década de 1980, que veio influenciar o Estado no cumprimento do seu papel. Pinho e Sacramento (2009) dizem que a “sociedade civil brasileira se levantou do berço esplêndido e caminhou em direção à *accountability*” (p. 1357).

Porém, mesmo com os esforços das reformas da década de 1990, os órgãos de controle continuam focados na dimensão burocrática da *accountability*, e ainda de maneira limitada e incompleta. Sua atuação continua centralizada na questão da legalidade e conformidade, sem considerar a dimensão democrática, onde as questões de transparência, responsividade e comunicabilidade ficam a desejar.

Se compararmos, por exemplo, o Brasil e os Estados Unidos da América - EUA, percebe-se grande diferença no tratamento do termo *accountability*. No Brasil, desde a criação do Tribunal de Contas da União - TCU, principal órgão de controle institucional das atividades governamentais do país, a palavra está verbalizada como prestação de contas, no sentido formal e restritivo, com "atuação focada quase

que exclusivamente na verificação da conformidade e da legalidade das despesas públicas" (ROCHA, 2009, p.1). É o que chamamos de *accountability* procedimental/burocrática.

Já nos EUA, o *The United States Government Accountability Office (GAO)*, órgão americano equivalente ao TCU no Brasil, trata o termo *accountability* de maneira bem mais abrangente, enfatizando a questão da transparência e da responsabilidade no uso dos recursos públicos. Afirma que "os princípios da transparência e da *accountability* no uso dos recursos públicos são peças chave no processo de governo daquele país" (ROCHA, 2009, p.3) e "expressa claramente a responsabilidade atribuída aos agentes públicos de exercerem suas funções e prestarem os serviços públicos que lhes são cometidos de forma eficiente, efetiva, ética e justa sem descuidar de atingir os objetivos dos programas governamentais" (ROCHA, 2009, p.3). É o que chamamos de *accountability* moral/democrática.

Embora no decorrer do tempo, nos mais diversos lugares, de acordo com o contexto de cada época, o estudo da *accountability* se amplie, de maneira progressiva e inexaurível, o seu significado continua o mesmo desde o seu surgimento: "garantir que o exercício do poder seja realizado, tão somente, a serviço da *res publica*" (PINHO e SACRAMENTO, 2009, p. 1354). Para isso, é imprescindível transparência, fidedignidade e clareza de informações por parte dos agentes públicos. Em outras palavras, podemos dizer que a *accountability* favorece a proteção da *res publica*, da coisa pública.

No Brasil, é notável que o processo de *accountability* ainda é muito lento, principalmente em sua dimensão moral/democrática, apesar de alguns avanços, conforme já comentado. A dimensão burocrática prevalece, mesmo ainda de forma deficitária e incompleta. Ou melhor dizendo, as políticas de transparência são ainda bem recentes.

Percebe-se que ainda existe pouca pressão da sociedade por transparência e prestação de contas pelos governantes, até mesmo por questões culturais, embora nos últimos anos, sobretudo após a redemocratização impulsionada pela CF de 1988 e, devido ao rápido avanço das TICs e a popularização da internet, a sociedade tem exigido maior transparência das ações governamentais e melhoria da qualidade dos serviços públicos.

A tecnologia da informação aumenta a conectividade entre a sociedade e o governo e cria condições para a "promoção da transparência e a participação da

sociedade nas decisões governamentais e no controle social das ações de governo” (VAZ, 2002, p. 16). Assim, o governo é pressionado por mais eficiência e eficácia nos serviços prestados, refletindo também na criação de uma vasta legislação sobre o assunto no Brasil, que veremos a seguir.

### **3.2 Evolução da legislação sobre transparência na gestão pública federal**

Neste tópico será feita uma descrição e análise da evolução da legislação sobre transparência na gestão pública federal, descrevendo alguns dispositivos legais que ampliaram o princípio da transparência nesse nível de governo, partindo da Constituição Federal de 1988.

#### **3.2.1 Constituição Federal de 1988**

A transparência é um dos principais norteadores da administração pública, sendo um importante instrumento para uma gestão democrática e republicana. No Brasil, o princípio da transparência surge em decorrência do Estado Democrático de Direito, concebido pela CF de 1988, o qual fortalece a república e a democracia. Essa Carta Magna veio impulsionar o processo de redemocratização do país, estreitando a relação entre o cidadão e o Estado.

Embora não apareça literalmente no texto constitucional, o princípio da transparência está implícito em alguns de seus dispositivos. Deriva do princípio da publicidade, consagrado pela Carta Magna de 1988 como um dos princípios da administração pública, quando, no caput do seu artigo 37 diz que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”

Dar publicidade significa disponibilizar dados e informações, ao passo que pelo princípio da transparência as informações divulgadas devem ser relevantes, confiáveis, tempestivas e compreensíveis. Assim, “uma informação pode ser pública, mas não transparente” (Escola de Administração Fazendária - ESAF, 2013, p. 125). Portanto, podemos dizer que a publicidade é como se fosse um subprincípio do princípio da transparência, já que esta é bem mais abrangente.

A publicidade é um princípio fundamental da administração pública, até porque “mais importante do que fazer um ato é dar publicidade a este” (FERNANDES et al, 2012, p.2). Porém, ainda mais importante do que dar publicidade ao ato é disponibilizá-lo de forma transparente. A ESAF, em seu caderno de 2013, diz:

Registra-se que a transparência não se limita a um contexto de permissão de acesso a dados, mas, antes, abre possibilidade para todo cidadão obter e interpretar a informação completa, relevante, oportuna, pertinente e confiável, sobre qualquer assunto da gestão pública, ressaltados os sigilosos (ESAF, 2013, p.126).

A partir da CF de 1988, toda informação é pública, com exceção as de caráter sigiloso. Portanto, outro dispositivo constitucional que merece destaque é o artigo 5º, que prevê o direito ao acesso à informação como parte dos direitos individuais, ou seja, qualquer pessoa tem esse direito subjetivo sem precisar de justificativas e a administração pública deve divulgar as informações. Vejamos o que diz a CF:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
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;

Em um Estado Democrático de Direito, o poder vem do povo, conforme diz o parágrafo único do artigo 1º da CF de 1988 que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Sendo assim, todo cidadão tem o direito de fiscalizar e controlar as ações governamentais e o Estado, dando plena transparência dos seus atos, viabilizar esse controle social.

A CF de 1988 foi elaborada sob forte influência da sociedade e “consagrou um contexto favorável à participação dos cidadãos nos processos de tomada das decisões políticas essenciais ao bem estar da população” (CGU, 2012, p. 18). Por isso, em seu artigo 37, parágrafo 3º, abre espaço para que dispositivos infraconstitucionais estabeleçam formas de participação da sociedade na gestão pública. Vejamos:



Art. 37 § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

De fato, a CF de 1988 abriu caminho para que outros dispositivos legais surgissem com o objetivo de ampliar o princípio da transparência na gestão pública federal, como veremos adiante.

### **3.2.2 Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**

Outro dispositivo legal muito importante na área de transparência pública é a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, atendendo a prescrição do artigo 163, item I, da CF de 1988, que estabelece que “Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas”.

A LRF foi motivada tanto internamente como externamente. No campo interno não havia quase motivação para uma conduta moral na área fiscal, até porque também não existia uma legislação específica para aplicação de sanção efetiva diante da irresponsabilidade nos gastos. No campo externo, havia a necessidade de se adequar aos padrões fiscais que estavam surgindo em vários países e também às regras do Fundo Monetário Internacional – FMI. A ESAF (2000), em seu Caderno de Finanças Públicas, diz que:

... o grande fator diferenciador da LRF é o de estabelecer um novo padrão fiscal no país, sobretudo do ponto de vista comportamental...estabelecendo o que, para muitos, significa um choque de moralidade na gestão pública, ensejando a responsabilização pelos gastos efetuados e buscando conscientizar Governos, políticos e sociedade da importância desse tipo de mudança de padrão fiscal (ESAF, 2000, p.53).

A responsabilidade na gestão fiscal diz respeito, além das ações governamentais que visam o equilíbrio das contas públicas (receitas e despesas), a maneira como o governo executa suas despesas, promovendo a equidade social e a justiça fiscal. Uma gestão fiscal responsável deve se preocupar com as prioridades da população, sempre evitando endividamentos excessivos. Khair (2015) explica:

... A responsabilidade fiscal deve ir além da origem e da aplicação bem administrada de recursos provenientes da população, que a ela devem retornar sob a forma de prestação de serviços públicos. A responsabilidade fiscal implica executar as despesas públicas de forma eficiente, eficaz e efetiva (KHAIR, 2015, p.889).

O planejamento e a transparência são elementos fundamentais da responsabilidade fiscal, bastante enfatizados na referida Lei, que em seu artigo 1º, § 1º diz que “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas...”. Conforme explica Nascimento:

Para a LRF, responsabilidade na gestão fiscal representa uma ação planejada e transparente... Ação planejada nada mais é do que aquela baseada em planos previamente traçados e, no caso do serviço público, sujeitos à apreciação e aprovação da instância legislativa, garantindo-lhes a necessária legitimidade, característica do regime democrático do governo. Por sua vez, a transparência, derivada do princípio constitucional da publicidade, será alcançada por meio da participação social na gestão pública. Nesse caso deverá ser dada ampla publicidade acerca de todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelo Poder Público (NASCIMENTO, 2009, p. 26 e 27).

O princípio da transparência está claramente definido na LRF, quando em seu artigo 48 estabelece vários instrumentos de transparência da gestão fiscal e que os mesmos devem ser amplamente divulgados em meios eletrônicos de acesso público. Além disso, também estimula a participação popular e o acompanhamento da sociedade em relação às contas públicas, fomentando assim o controle social. Segue o artigo 48:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

Ainda com relação à transparência, a LRF estabelece em seu artigo 49 que as contas públicas devem ficar disponíveis durante todo o ano, para que a sociedade possa apreciá-las, permitindo o controle e a fiscalização por parte da sociedade. Essa exigência reforça o processo de *accountability*, responsabilizando os gestores pelas suas contas e pela forma como utilizam os recursos públicos.

De fato, a LRF trouxe uma maior responsabilização para os gestores públicos, pois os mesmos terão que cumprir normas, limites e metas para uma administração mais eficiente das finanças públicas, mas para isso é imprescindível que haja o engajamento de todos os atores sociais, que através do controle social buscam uma conduta pública pautada na responsabilidade, eficiência e transparência.

### **3.2.3 Decreto da Presidência da República nº 5.482, de 30 de junho de 2005**

O Decreto da Presidência da República nº 5.482, de 30 de junho de 2005, deu mais um passo para o desenvolvimento da transparência pública na gestão federal, quando determina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet, através do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal.

De acordo com esse Decreto, o Portal tem por finalidade divulgar dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, incluindo os gastos, os repasses, as operações de descentralização e as operações de crédito, ficando a CGU responsável pela gestão desse Portal. Para isso, os órgãos e entidades da administração pública federal deverão fornecer à CGU esses dados, até o décimo quinto dia do mês subsequente ao da execução orçamentária, para que essa Controladoria possa divulgá-los no Portal. Vejamos o que diz o artigo 1º do referido Decreto:

Art. 1º O Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, sítio eletrônico à disposição na Rede Mundial de Computadores - Internet, tem por finalidade veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, compreendendo, entre outros, os seguintes procedimentos:

I - gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal;

II - repasses de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios;

III - operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais ou de organizações não-governamentais de qualquer natureza; e

IV - operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento.

§ 1º A Controladoria-Geral da União, como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, fica incumbida da gestão do Portal da Transparência.

§ 2º Os órgãos e entidades da administração pública federal deverão fornecer à Controladoria-Geral da União, até o décimo quinto dia do mês subsequente ao da execução orçamentária, os dados necessários para a plena consecução dos objetivos do Portal da Transparência.

De acordo com os artigos 2º e 3º, cada órgão ou entidade federal deve possuir uma página, acessada por meio de atalho na página inicial do seu sítio eletrônico, chamada Transparência Pública, para que possam divulgar os dados e informações referentes à sua execução orçamentária e financeira, de acordo com o artigo 1º, e também outros assuntos relacionados a licitações, contratos e convênios. Segue abaixo os artigos 2º e 3º:

Art. 2º Os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, deverão manter em seus respectivos sítios eletrônicos, na Rede Mundial de Computadores - Internet, página denominada Transparência Pública, para divulgação, de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios.

Art. 3º O acesso à página Transparência Pública prevista no art. 2º dar-se-á, necessariamente, por meio de atalho inserido na página inicial do sítio eletrônico dos respectivos órgãos ou entidades.

O referido Decreto, em seu artigo 2º parágrafo único, estabelece um prazo de sessenta dias para que a CGU e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG editem portaria interministerial detalhando as Páginas de Transparência Pública, estabelecendo seu conteúdo mínimo, bem como o cronograma de execução das ações de divulgação, considerando as peculiaridades de cada órgão ou entidade. Tal portaria veremos no próximo tópico.

### **3.2.4 Portaria Interministerial nº 140, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União, de 16 de março de 2006**

A Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006, da CGU e MPOG, veio regulamentar o parágrafo único do artigo 2º do Decreto da Presidência da República nº 5.482, disciplinando sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal em suas Páginas de Transparência Pública, cuja missão é “promover a visibilidade dos gastos públicos e incentivar o controle social para que as práticas da Administração Pública sejam pautadas pela legalidade e pela ética” (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL, 2017). Vejamos o artigo 1º:

Art. 1º A divulgação de informações relativas à execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, exclusivamente para fins de controle social, seguirá o disposto nesta Portaria.

Conforme Portaria e também de acordo com o Portal da Transparência do Governo Federal, o MPOG e a CGU são responsáveis pela gestão das Páginas de Transparência. O MPOG fica responsável pela programação visual, com a definição do modelo inicial das páginas e a CGU em atualizar periodicamente as mesmas, disponibilizando o repositório (banco de dados) com informações que formarão o conteúdo mínimo a ser divulgado.

Os artigos de 9 a 15 e 22 dispõem sobre os dados que deverão ser divulgados nas Páginas de Transparência Pública, bem como suas origens (de qual sistema os dados serão retirados), que podem ser resumidos no quadro abaixo, também de acordo com informações do Portal da Transparência do Governo Federal.

**Quadro 2** – Dados a serem divulgados nas Páginas de Transparência Pública e suas origens

Origem	Dados e artigos da Portaria
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira	Execução Orçamentária – art. 9º Convênios e instrumentos congêneres – art. 13 e 14
SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais	Licitações – art. 10 e 12 Contratações – art. 11
SIEST - Sistema de Informação das Estatais	Orçamento de Investimento das empresas estatais (não detalhado na Portaria)
SCDP - Sistema de Concessão de Diárias e Passagens	Diárias e Passagens – art. 15
Própria entidade	Aquelas entidades que estão desobrigadas de utilizar os sistemas mencionados, devem encaminhar os dados acima citados, em meio eletrônico, para a CGU – art. 22

Fonte: Próprio autor

Cabe destacar aqui que o SCDP foi desenvolvido pelo MPOG com o objetivo de otimizar o gerenciamento das solicitações e pagamentos de diárias e passagens, bem como proporcionar uma maior transparência na gestão pública federal, dando suporte e fornecendo os dados e informações necessários para a página de Transparência Pública do órgão, conforme artigo 15 da Portaria em referência, como podemos ver no quadro acima.

As informações deverão ser publicadas nas Páginas de Transparência com uma linguagem simples e objetiva, compreensível, acessível ao cidadão, de maneira que os termos técnicos devem conter glossário com suas definições e os dados com suas respectivas fontes e datas da última atualização, conforme determinam os artigos de 16 a 21, tudo isso com o objetivo de dar o máximo possível de transparência às suas ações.

### **3.2.5 Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 – Lei da Transparência (Lei Capiberibe)**

A Lei da Transparência, que ficou conhecida como “Lei Capiberibe”, surgiu a partir da experiência pioneira do ex-senador João Capiberibe, quando ainda era governador do Amapá. Em 2001, Capiberibe determinou a publicação de todas as contas do governo do Amapá na internet, podendo acompanhar do seu gabinete as movimentações financeiras do governo estadual e, assim, detectar possíveis indícios de corrupção nas compras, contratos e licitações. E então, quando assumiu o senado em 2003 (foi eleito em 2002 e assumiu em 2003), propôs um Projeto de Lei para que tal experiência fosse estendida para todo país, pois todo cidadão tinha o direito de saber como eram aplicados os recursos públicos.

Publicada em maio de 2009, a Lei Capiberibe veio principalmente complementar o artigo 48 da LRF, que fala dos mecanismos de transparência das contas públicas, obrigando que as informações pormenorizadas da execução orçamentária e financeira fossem divulgadas na internet, em tempo real, para que a sociedade possa acompanhar, através da adoção de sistema integrado de administração financeira e controle. O artigo 2º da referida lei diz que os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II - quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Assim, a Lei Capiberibe veio reforçar esse valioso instrumento de controle social que é a transparência pública, dando uma maior visibilidade ao orçamento e às finanças públicas, pois qualquer cidadão poderá saber informações sobre os gastos realizados pelo governo (nota de empenho, valor, produto ou serviço, quantidade, fornecedor) até mesmo antes que o pagamento seja realizado, facilitando a proteção dos cofres públicos, com vistas a reduzir os desvios dos recursos.

### **3.2.6 Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – Lei de Acesso a Informação (LAI)**

O direito de acesso à informação é um tema que ainda está em fase de consolidação, sendo relativamente novo, tanto a nível internacional como nacional. No Brasil, como explica Paes (2011), esse direito estava incompleto, disperso em vários dispositivos legais (LRF, Lei Ambiental, Lei de Arquivos Públicos, Decretos, etc). A própria CF de 1988 já o previa (inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e § 2º do art. 216), mas ainda de forma insuficiente, necessitando de uma legislação infraconstitucional própria, mais completa, para regulamentar esse direito, garantindo a qualidade e o conteúdo das informações, de forma o mais transparente possível.

Esse direito é um dos maiores instrumentos de uma gestão democrática, através do qual a sociedade pode exercer o controle social junto ao Estado, participando e conhecendo a gestão pública. Para Jardim (2008, p.82), “quanto maior o acesso à informação governamental, mais democráticas as relações entre Estado e sociedade”. Ou seja, quanto maior o acesso à informação, maior o grau de democratização de uma sociedade.

Assim, em 2011, duas décadas após a CF de 1988, um grande passo foi dado com relação à transparência na gestão pública federal, bem como na gestão estadual e municipal, através da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, também chamada de Lei de Acesso à Informação – LAI ou Lei da Transparência. Conforme Jardim (2012), a LAI coloca o cidadão como epicentro e garante o direito ao acesso à informação por parte do Estado, como diz o artigo 5º “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”.

A LAI entrou em vigor em 16 de maio de 2012, principalmente para regulamentar o direito constitucional de acesso às informações públicas, e abrange os três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive os Tribunais de Contas e Ministério Público, as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além das entidades privadas sem fins lucrativos que devem dar publicidade quanto aos



recursos públicos recebidos (seu recebimento e destinação). É o que determina o artigo 1º e 2º:

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.

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.

De acordo com a LAI, o direito de acesso à informação deve ser exercido de acordo com os princípios da administração pública, que são legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além disso, é importante observar que essa lei tem como objetivos, entre outros, fomentar a transparência pública, buscando desenvolver uma cultura de diálogo entre a sociedade e os órgãos públicos e o controle social. Vejamos suas diretrizes constantes no artigo 3º:

Art. 3º. Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Cada órgão ou entidade pública é responsável pela qualidade da informação divulgada, garantindo sua disponibilidade, definida como a “qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados” (art. 4º, item VI), autenticidade, que é a “qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo,

equipamento ou sistema” (art. 4º, item VII) e integridade, como sendo a “qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino” (art. 4º, item VIII), divulgando em locais de fácil e amplo acesso, com obrigatoriedade de divulgação em sítios oficiais da internet. Vejamos o que diz os artigos 6º e 8º:

Art. 6º. Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Art. 8º. É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

O rol de informações que o cidadão tem direito a conhecer, de acordo com o artigo 7º, é grande, onde podemos citar: atividades, programas, projetos e ações desenvolvidos pelo órgão ou entidade; administração do patrimônio; a forma como utilizam os recursos públicos; licitações e contratos; auditorias e prestação de contas, etc. As informações são gratuitas e não há exigência de motivação (não precisa informar o porquê).

Além da disponibilização de informações na internet, a LAI também cria outros mecanismos, em seu artigo 9º, que devem garantir o acesso à informação pelo cidadão, que são: o serviço de informação ao cidadão, em todos os órgãos e entidades públicas, com a finalidade de interagir com o público, atendendo e orientando os interessados na informação e também a participação popular em audiências e consultas públicas. Segue abaixo o que diz a Lei, em seu artigo 9º:

Art. 9º. O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para: atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

De acordo com o Portal da Transparência do Governo Federal, são 2 (dois) os responsáveis pelo cumprimento da LAI na esfera federal: a) primeiramente, uma autoridade de monitoramento, designada pelo dirigente máximo de cada órgão ou entidade, conforme determina o artigo 40, que será responsável pelo cumprimento da Lei e também recomendar as medidas necessárias para que haja efetividade no acesso às informações daquele órgão ou entidade; b) a CGU, que monitora o cumprimento da LAI em todo o Poder Executivo Federal, sendo responsável também em publicar e informar sobre a implementação da Lei ao Congresso Nacional.

Está claro que a LAI veio com o propósito de alargar as possibilidades do acesso às informações da gestão pública, garantindo a “publicidade máxima da administração pública, sendo o sigilo a exceção” (JARDIM, 2012, p. 6), pois é um dever da instituição promover a transparência de todos os seus atos e um direito por parte do cidadão de conhecê-los, podendo participar e fiscalizar as ações públicas.

É importante ressaltar que, apesar dos esforços da LAI e dos demais dispositivos legais mencionados aqui, é imprescindível que haja uma mudança na cultura da sociedade, seja por parte do governo seja por parte do cidadão, para o desenvolvimento da transparência pública, pois “a criação de uma legislação é apenas uma etapa na construção de uma política de transparência no país. A norma deve ser transformada em ações e fatos... para sua efetivação” (PAES, 2011, p.416).

A legislação é necessária, mas não é suficiente para “a construção de uma Administração Pública mais eficiente e aberta à sociedade civil, tal como uma casa de vidro que permite absorver a luz, bem como transparecer aos olhos dos cidadãos a sua lógica interna de organização e funcionamento” (ESAF, 2013, p. 145). Para que uma cultura de publicidade e transparência seja efetiva, toda a sociedade deve mostrar interesse em participar das políticas públicas.

Conforme se observa, a legislação sobre transparência é muita vasta e não se encerra aqui. Neste tópico, foram resumidos os principais dispositivos sobre o assunto, para que talvez num trabalho futuro possamos nos aprofundar mais.

### **3.3 Transparência na gestão universitária federal**

Em todo esse contexto da gestão pública federal, onde o rápido avanço da globalização, da internet e das TIC's introduziram conceitos de eficiência, eficácia, governança, competitividade, produtividade, prestação de contas, responsabilização (*accountability*), controle social, entre outros, está inserido as IFES, geralmente constituídas na forma de autarquias ou fundações, da administração indireta, dependentes de recursos públicos para suas atividades.

Além das exigências legais, devido ao fato de receberem recursos públicos e serem obrigadas à prestação de contas aos órgãos superiores, as IFES tem uma responsabilidade social, em que deve prestar contas à comunidade a qual serve, através de uma gestão transparente, democrática e participativa, aberta à sociedade e responsável, sobretudo porque nos últimos anos vem sofrendo com o desinvestimento do Estado, onde seus recursos estão cada vez mais escassos.

De acordo com Ribeiro (2014), a gestão universitária, como sendo o “mecanismo encarregado de promover as funções básicas da universidade” (RIBEIRO, 2014, p.8) e que traça toda a sua política, enfrenta muitos desafios, pois precisa ao mesmo tempo se adequar ao mercado e aos novos conceitos introduzidos pelo mundo global, sem contudo descumprir seu papel social, no sentido de contribuir para a solução de problemas da sociedade. Calderón, em revista da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior, diz:

A responsabilidade social da universidade deve ser entendida como os deveres que a universidade tem para com o equacionamento dos graves problemas sociais do país e de seus entornos territoriais.

Falar de responsabilidade social universitária significa falar dos deveres e das obrigações da universidade...

A busca de soluções para os problemas sociais não é um compromisso que a universidade pode cumprir ou deixar de cumprir. Trata-se de uma obrigação da universidade. E se uma IES não cumpre sua obrigação, torna-se uma instituição socialmente irresponsável (CALDERÓN, 2005, p. 23).

A gestão das universidades públicas sofre influência de fatores internos e externos, de natureza política, econômica, social e cultural e, por serem instituições

muito dinâmicas, as IFES enfrentam diversos desafios. Um deles, comentado por Ribeiro (2014) é o controle institucional e social, que se refere à responsabilização perante a sociedade, no sentido de prestar contas de suas ações, de forma transparente.

É imprescindível que toda a comunidade universitária, que compreende alunos, professores, técnico-administrativos e sociedade em geral, exerça seu papel no controle social das IFES, através de uma participação ativa e consciente nos assuntos das mesmas. Conforme Ribeiro (2017), a democracia participativa é um dos atributos indispensáveis à gestão universitária.

Nesse sentido, a transparência se torna uma grande aliada, tanto da gestão institucional como da comunidade universitária. A primeira, porque pode e deve tornar visíveis seus atos, adquirindo credibilidade perante a sociedade. A segunda, porque poderá exercer o controle social sobre esses atos, na medida em que os mesmos são transparentes. Sordi, em revista da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior, diz:

Em síntese, a educação como bem social, seja ofertada pela iniciativa pública ou privada, deve ser sempre de qualidade. Isso se inscreve no campo dos valores e é questão intransigível quando se trata de educação. Por cuidarem da cabeça das novas gerações e por interferirem fortemente nos valores que lhes são agregados, as IES devem prestar contas publicamente do que fazem com o poder que lhes é outorgado pela sociedade, a quem devem responder e servir incondicionalmente... (SORDI, 2005, p.32 e 33).

O nível de envolvimento de uma IFE com a sociedade determina o quanto sua gestão é responsável, devendo estar preocupada em transformar a universidade “em uma pequena comunidade exemplar de democracia” (VALLAEYS, 2006, p.40), pautada na equidade, transparência, diálogo e participação nas tomadas de decisões. A gestão precisa abrir espaços públicos e transparentes, sejam estes presenciais ou virtuais, ter uma boa comunicação e estar cada vez mais próxima de sua comunidade, ou seja, “ser uma instituição da democracia e da cidadania” (RIBEIRO, 2017, p. 16).

Universidades de sucesso conciliam competências acadêmicas (ensino, pesquisa e extensão) e administrativas (gestão) para se adaptarem aos desafios impostos pelo mundo contemporâneo, sejam eles políticos, econômicos ou sociais. Conforme Ribeiro (2014), a trílogia ensino, pesquisa e extensão deve ser acrescida

de mais um processo, a gestão. E, para responder às exigências desse mundo cada vez mais globalizado, a gestão puramente burocrática deve ceder lugar à gestão democrática e transparente.

### **3.3.1 Transparência na UFPB**

A UFPB, de acordo com seu Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2014-2018, tem como visão ser uma instituição educacional comprometida com a excelência acadêmica, através de uma gestão pautada no planejamento, na melhoria de comunicação e no aumento da transparência, sempre na busca da eficiência. Sua missão e visão estão pautadas em valores como “respeito e compromisso com o bem público, ética, transparência...” (PDI UFPB 2014-2018, p.14).

Nesse sentido, a UFPB utiliza-se de alguns instrumentos, como meios de comunicação com seu público interno e externo, com a finalidade de promover a transparência em sua gestão, a saber:

- Serviço de Informação ao Cidadão – SIC: localizado no hall do prédio da Reitoria, que orienta sobre o acesso a informações da instituição, tramitação de processos, entre outros assuntos relacionados com a LAI;
- Website: acessado pelo endereço eletrônico <http://www.2.ufpb.br/>, onde são publicadas as informações sobre o órgão, de todas as suas unidades acadêmicas e administrativas;
- Página de Transparência: que pode ser acessada diretamente pelo website da UFPB. Criada em 2011, tem como objetivo promover a transparência e fomentar o controle social, sendo um canal de ligação entre a instituição e a sociedade, na busca de espaços para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, conforme informado na própria página.
- Ouvidoria Geral: acessada pelo email [ouvidoria@ufpb.br](mailto:ouvidoria@ufpb.br), cuja missão é promover a defesa dos direitos de toda a comunidade universitária, na tentativa de prevenir erros, omissões, desvios e abusos, agindo como instrumento de democracia participativa na busca de uma gestão universitária de excelência, conforme informações do website.

- Os Conselhos: CONSEPE – Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão, órgão deliberativo superior em matéria de natureza acadêmica; CONSUNI – Conselho Universitário, órgão deliberativo superior em matéria de política geral; Conselho Curador, órgão fiscal e deliberativo em assuntos econômicos e financeiros; Conselhos de Centro, para tratar dos assuntos referentes a cada centro.
- Programa Universidade Participativa: De acordo com o PDI 2014-2018, é um importante instrumento de transparência do uso dos recursos, caracterizado como um modelo de planejamento participativo, que facilita o monitoramento da comunidade universitária, com a criação de novos espaços de diálogo através da realização de audiências públicas.
- Ferramentas de TICs: implantação de sistema como o SIG – Sistema Integrado de Gestão, com o objetivo de eliminar a redundância de processos, melhorar a comunicação e aumentar a transparência, através dos seus módulos SIGRH – Sistema Integrado de Gestão de Planejamento e de Recursos Humanos, SIGAA – Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas e SIPAC – Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos. Outro sistema que merece destaque é o SCDP, implantado em 2009, com o objetivo de otimizar e dar maior transparência à gestão de diárias e passagens, objeto de estudo dessa pesquisa que será detalhado no próximo capítulo.

Com relação à Página de Transparência, observa-se que a mesma não atende os requisitos mínimos da legislação, dispondo de poucas informações. Inicia com um texto introdutório sobre transparência e depois apresenta os seguintes dados: Relatórios de gestão (2010 a 2016); gastos do exercício (desatualizado – dados de 2013); PDI (2009/2012 e 2014/2018); Orçamento interno (desatualizado – dados de 2011); Relatório de Auditoria Anual de Contas (remete à página de pesquisa de relatório da CGU) e Parecer e certificados de auditoria da CGU (desatualizado – dados de 2010).

## **4 O SCDP E SUA APLICAÇÃO NA UFPB**

Neste capítulo será apresentado o SCDP, considerando seus aspectos gerais e sua aplicação na UFPB, fazendo um comparativo da gestão de diárias e passagens antes e depois da implantação do sistema, através da descrição e análise das suas contribuições para uma gestão transparente nessa instituição.

### **4.1 Aspectos gerais do SCDP**

O SCDP é um sistema eletrônico, inicialmente aplicado como projeto piloto no MPOG no final de 2004, porém ainda sem respaldo legal que determinasse a utilização do sistema pelos órgãos e entidades da administração pública. Somente em 19 de novembro de 2007, o Decreto da Presidência da República nº 6.258 adicionou o artigo 12-A ao Decreto 5.992 de 19 de dezembro de 2006, trazendo assim a obrigatoriedade do uso do SCDP por todos os órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelecendo que os órgãos tivessem até 31 de dezembro de 2008 para se adaptarem ao sistema.

No âmbito do MEC - Ministério da Educação, do qual a UFPB faz parte, a obrigatoriedade do uso do sistema também pode ser observada pelo Decreto nº 403, de 23 de abril de 2009. Vejamos o que diz seu artigo 2º:

Art. 2º A emissão de diárias e passagens, no âmbito do MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC, ocorrerá, exclusivamente, por meio do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP, devendo ser observado o Manual do Usuário do Sistema, desenvolvido pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP.

O sistema tem como objetivo simplificar, desburocratizar o trabalho administrativo, proporcionando maior eficiência, agilidade e transparência, sendo responsável pelas atividades de concessão, registro, acompanhamento, gestão e controle das diárias e passagens, decorrentes de viagens realizadas no interesse da administração, em território nacional ou estrangeiro,

Além disso, permite a emissão de arquivos de informações referentes ao controle de diárias e passagens solicitadas pelo Portal da Transparência do Governo Federal e também para alimentar as Páginas de Transparência de cada órgão, de

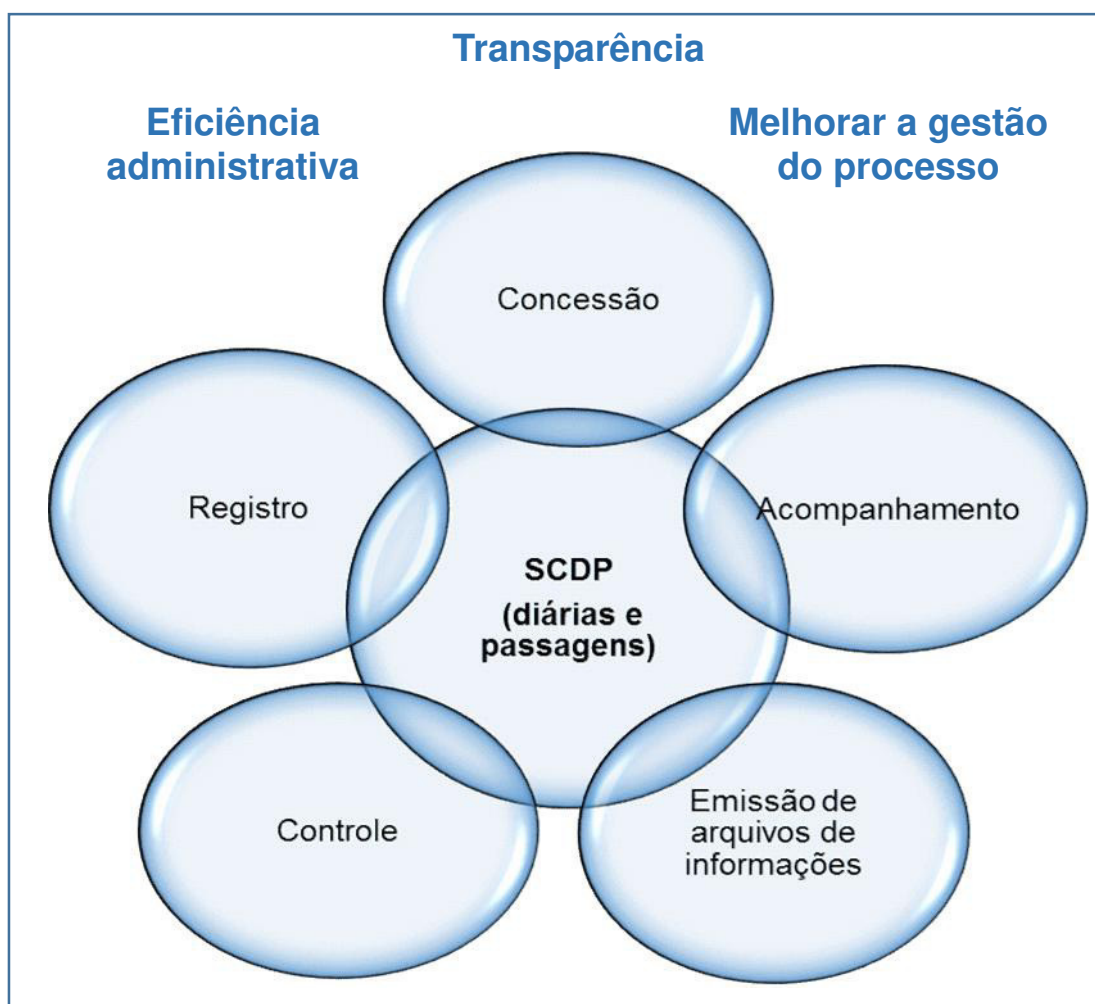


acordo com o Decreto da Presidência da República nº 5.482/2005 e Portaria Interministerial do MPOG e da CGU nº 140/06. De acordo com a CGU:

Esse sistema foi desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com vistas a otimizar o gerenciamento das solicitações e pagamentos de diárias e passagens, diminuindo o custo e o tempo de processamento do pedido, proporcionando melhor condição de atendimento e consulta dos usuários e oferecer instrumentos para melhorar a gestão do processo, colaborando com a eficiência administrativa e maior transparência (CGU, 2011, p. 19).

Segue abaixo uma figura que representa bem os objetivos do SCDP.

**Figura 1** – Objetivos do SCDP



Fonte: próprio autor

De acordo com a Instrução Normativa nº 3/2015, da SLTI - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG, a gestão do SCDP é de

responsabilidade de um gestor central, a cargo dessa Secretaria e de um gestor setorial, em cada órgão usuário do sistema, responsáveis pelo cadastro dos usuários no sistema e pela sua gestão.

## **4.2 Implantação do SCDP na UFPB**

O SCDP foi implantado na UFPB em 2009, porém de forma gradual. Primeiramente, a PRA como unidade gestora central começou a utilizar o sistema, depois as demais Unidades Gestoras – UG's e por último o Hospital Universitário Lauro Wanderley – HULW. No início, a PRA assumiu tanto as atribuições dos centros (como solicitantes) quanto suas próprias atividades (análise e aprovação), até que posteriormente houvesse a descentralização dessas funções.

... o calendário de execução do cronograma de ações do SCDP foi diferente pras unidades, primeiramente a unidade central, a UG 153065, em segundo plano foram as outras UG's, dentre elas o CCEN, PRPG e outras. Por último foi o HULW, que só passou a implantar o SCDP na gestão da EBSEH. Então, realmente existiu uma diferença de implantação aqui, mas hoje é utilizado por toda a universidade, de forma absoluta. (SERVIDOR A - PRA).

Na verdade, foram dois grandes momentos: primeiro implantou-se o SCDP na instituição, onde a PRA assumiu como precursora, e depois houve a descentralização das atividades para as demais unidades e centros, até porque a demanda era grande e a quantidade de servidores era insuficiente para absorver todos os perfis que o sistema exige.

De acordo com as entrevistas realizadas, servidores usuários do sistema falaram sobre os principais desafios enfrentados pela UFPB na fase de implantação do SCDP, podendo dividir em 2 partes:

### **1) Desafios relacionados à recursos humanos**

- Treinamentos insuficientes

No início do processo de implantação, em 2009, houve um treinamento sobre o SCDP, ministrado pelo MPOG para servidores da UFPB que trabalhavam com diárias e passagens na época, a título de apresentação do sistema para mostrar suas funcionalidades, porém algo bem geral.

Posteriormente, a PRA teve que assumir o desafio de treinar e habilitar os servidores que seriam usuários do sistema, enfrentando muita dificuldade para ministrar treinamentos, por falta de recursos humanos, tanto da parte legal como operacional do sistema, pois a equipe de gestão central do SCDP (hoje chamada de Assessoria de Diárias, Passagens e Hospedagens), era pequena (e ainda é).

Essa equipe teve que, primeiramente, aprender sobre a legislação e utilização do sistema, para então replicar os conhecimentos aos demais usuários, nos centros e outras unidades gestoras, de forma lenta e gradual, o que demandou tempo. É tanto que, inicialmente, a PRA absorveu o trabalho dos centros (solicitantes) para depois descentralizar.

... eu sei que na época era a PRA, logo no começo, que fazia todas as solicitações, então foi um desafio pro próprio setor da PRA, pra utilização do sistema e depois houve a descentralização e que realmente a questão do treinamento dos solicitantes de cada centro, de cada Pró-Reitoria e tudo mais... a questão de treinamento foi a maior dificuldade, entender a legislação e tudo mais. (SERVIDOR C - PRA).

- Insuficiência de recursos humanos capacitados com sistemas *on line*

Muitos servidores antigos tinham pouca ou quase nenhuma habilidade computacional, na utilização de sistemas *on line*, principalmente nos centros e pós-graduações, pois todo o processo manual passou a ser informatizado, o que dificultou o uso do SCDP. Até porque, como veremos mais adiante, foi uma mudança bem radical, que passou de burocrática (manual) para virtual.

... a grande dificuldade enfrentada nesse processo de implantação na verdade foi justamente essa ruptura de um processo manual para um processo informatizado, onde as pessoas não estavam capacitadas na verdade para poder ter essa mudança drástica do método de utilizar o sistema SCDP informatizado. Mas com certeza foi um grande avanço, o grande problema mesmo foi a questão de conhecimento técnico das pessoas na área de sistemas de informações gerenciais (SERVIDOR D - CENTRO).

- Questão cultural

Assim como toda mudança significativa, no início houve muita resistência e falta de interesse em aprender a utilizar o sistema por parte dos servidores que trabalhavam com diárias e passagens, principalmente nos centros e pós-graduações.

... assim como todas as outras mudanças, elas geram resistência.. Os centros tinham uma certa resistência de aderir por medo de acumular trabalho, acumular atribuições ou responsabilidades, então a questão da implantação ficou mais no princípio com a PRA (SERVIDOR B - PRA).

... Eu lembro que na época, como todo processo de transição, principalmente que foi uma modificação significativa, houve um pouquinho de resistência e o pessoal lá da Pró-Reitoria de Administração... ficou um pessoal mais recebendo telefonema, servindo de suporte efetivamente até a gente começar a utilizar o sistema e entender as funcionalidades do sistema... (SERVIDOR F - CENTRO).

## **2) Desafios relacionadas à recursos físicos e financeiros**

- Carência de recursos na área de informática

Havia necessidade de computadores mais modernos, bem como digitalizadores para escanear todos os documentos relacionados à viagem, que devem ser anexados ao processo no sistema.

- Internet insuficiente

Na época a universidade contava com menos de 50 MB para todo o campus, o que dificultava muito a utilização do sistema.

...a própria internet da universidade, que contava com menos de 50 MB de velocidade pra uma universidade inteira, que dificultava o acesso ao sistema, anexar documentos, a própria utilização. E em segundo plano, a questão de ser um sistema todo on line, então a própria elaboração, ter equipamento pra isso, foi difícil porque todo mundo tinha necessidade de um computador adequado, um digitalizador adequado... (SERVIDOR A - PRA).

No período da implantação do SCDP ainda não havia regulamentação para a concessão de diárias e passagens na UFPB, apenas os dispositivos legais citados a nível nacional. Em 12 de fevereiro de 2014, foi publicada a Instrução Normativa - IN nº 01, do Gabinete da Reitora (anexo D), que veio regulamentar a solicitação, autorização, concessão, pagamento e prestação de contas de diárias e passagens no âmbito dessa instituição.

Como não existem registros (documentos escritos) que tratem sobre a implantação do SCDP na UFPB, os dados apresentados foram colhidos com base nas entrevistas realizadas e também na lembrança por ter participado do processo.

### 4.3 Antes e depois da utilização do SCDP na UFPB

Após análise das informações geradas pelo SCDP e entrevistas com servidores usuários do sistema, fazendo um comparativo entre o período antes e depois da implantação na UFPB, foram levantadas várias contribuições trazidas pelo sistema para a ampliação da transparência na gestão de diárias e passagens nessa instituição. Vejamos:

#### Otimização do tempo/organização/automatização do fluxo dos processos/acessibilidade e tempestividade das informações

Antes da implantação do SCDP, o processo de solicitação de diárias e passagens na UFPB era mais extenso e burocrático. Agora, o interessado faz o pedido através de memorando, submete à aprovação do centro ou unidade ao qual está subordinado, o servidor lança no SCDP e segue para aprovação e análise final na PRA pelo sistema, sem necessidade de processo físico. Assim, percebe-se que o tempo de trâmite diminuiu bastante.

O SCDP é totalmente operacionalizado pela web, ou seja, todas as operações são realizadas eletronicamente, diminuindo bastante o tempo entre as etapas do processo, proporcionando maior efetividade, celeridade e controle aos processos, aumentando assim a confiabilidade e aceitação dos usuários, dando maior eficiência e qualidade do serviço prestado, além de reduzir falhas, irregularidades e fraudes.

A questão da transparência é incontestável... fora a celeridade dos processos, torna menos burocrático, torna mais célere, quando um centro envia uma solicitação chega automático pra gente aqui, diferente de enviar um processo físico, fora que tem todos os trâmites de análise, de aprovação, que antigamente quando tinha o processo físico tinha essa demora do trâmite do próprio processo pelos setores, e hoje pelo sistema é tudo automático. (SERVIDOR B - PRA).

Em relação ao antes e o depois, pra mim a mudança é significativa... porque teve dois processos na verdade. Teve o primeiro SCDP e a segunda plataforma. Do antes pra primeira plataforma já foi um pulo grande, porque o processo ganhou mais celeridade, acabou com essa questão de processo físico, tudo via sistema, com a utilização de escâner... (SERVIDOR F - CENTRO).

Trabalhei sim quando não havia SCDP e a coisa era bem precária, bem manual mesmo, mas com a implantação do SCDP ele trouxe mais agilidade, segurança, padrão e controle para a concessão de passagens e diárias na UFPB. (SERVIDOR G - CENTRO).

Desde a solicitação (pelo servidor dos Centros e Departamentos) até a prestação de contas da viagem, tudo é feito *on line*, sem necessidade de tramitação de processos físicos (impressos), estimulando assim o uso racional e a redução dos gastos públicos, através de uma sequência lógica, organizada e transparente, com etapas/atividades baseadas na legislação, conforme figura abaixo:

**Figura 2** – Fluxo padrão SCDP



Fonte: ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

De acordo com a legislação em vigor, o SCDP concentra todas as viagens realizadas na UFPB e para cada viagem lançada é gerada uma PCDP – Proposta de Concessão de Diárias e Passagens, onde deve constar todas as informações do afastamento. Nos últimos 4 anos (2014 a 2017), a UFPB teve uma média de 4.750 PCDP's ao ano, conforme mostra o quadro abaixo.

**Quadro 3** – Quantidade de PCDP por ano

2014	2015	2016	2017	TOTAL	MÉDIA
6.413	4.335	4.422	3.828	18.998	4.750

Fonte: SCDP

As consultas podem ser feitas a qualquer momento, tanto pelo nome do beneficiário como pelo número da PCPD, conforme mostra a tela do SCDP abaixo, em qualquer terminal com acesso à internet, por qualquer usuário do sistema, com agilidade e tempestividade, o que antes da implantação do sistema somente era possível recorrendo ao arquivo físico, onde se perdia bastante tempo devido à quantidade de processos gerados.

**Figura 3** – Tela do SCDP – consulta da situação da solicitação

Você está aqui: [Consultas](#) >> [Situação da Solicitação](#) >> **FILTRO**

Pesquisa por PCDP

Pesquisa Avançada

**Tipo de pesquisa:**

**Individual**   
  **Grupo**

---

**Número da PCDP:**

**Nome - PCDP:**

Fonte: SCDP

E, além dessa consulta no sistema, os beneficiados e usuários do sistema recebem por e-mail (se estiver cadastrado) informações sobre o andamento do processo, podendo acompanhar em que situação se encontra a PCDP, sendo muito importante principalmente para o beneficiário da diária e/ou passagem que não tem acesso ao sistema, dando ampla transparência ao andamento processo.

... e ampliou também a transparência para todos os envolvidos no processo, desde o beneficiado pela concessão de passagens ou diárias que recebe informações em tempo hábil em seus e-mails devidamente cadastrados até o administrador final do sistema. (SERVIDOR G - CENTRO).

### **Clareza e transparência nas informações das viagens – anexos e justificativas**








A UFPB, preocupada em preservar o interesse público e o bom desempenho da instituição, determina em sua IN de 2014 que todas as viagens solicitadas obedeçam aos princípios da finalidade, moralidade e economicidade, demonstrando isso com clareza e transparência, seja através de informações, justificativas ou documentos anexados ao processo virtual no SCDP.

Todo o sistema também permite o anexo de informações digitalizadas, então assim ele vem com toda a documentação em anexo, ou seja, não vai existir extravio de processo ou não localização do processo, o que acontecia antes. (SERVIDOR A - PRA)

...com relação a transparência, está lá tudo no sistema, todas as solicitações, o que é autorizado, o que não é... tem a documentação, comprovação de tudo, o pessoal até questiona um pouco que a gente é bem rigoroso com relação a documentação, a análise e tudo mais, mas é aquela questão o processo tem que falar por si, a transparência tem que ser total... está tudo muito claro, muito acessível (SERVIDOR C - PRA)

Conforme artigo 12 da IN de 2014, devem ser indicados com clareza os dados referentes à viagem, como o motivo, período de afastamento, destino, meio de transporte, bem como todas as demais informações solicitadas no formulário (anexo A). Além disso, o solicitante deve anexar os documentos que comprovam o evento, de acordo com cada situação, tais como: convocação, carta de aceite, inscrição, convite, folder, cronograma, plano ou projeto da viagem, e o próprio formulário de solicitação, ficando tais informações bem mais acessíveis. Vejamos alguns exemplos:

**Figura 4 – PCDP 2754/17 – anexos comprobatórios do evento (inclusive formulário de solicitação)**

ANEXOS DA VIAGEM							
	Nome do Documento	Tipo do Documento	Usuário	Data Inclusão	Observações	Válido?	Abrir
1	Currículo	Outros	Givanildo da Silva	20/10/2017	---	Sim	
2	Formulário	Autorização Formal	Edson Soares da Silva	19/10/2017	---	Sim	
3	Convite	Convite	Edson Soares da Silva	19/10/2017	---	Sim	
4	Declaração	Outros	Edson Soares da Silva	19/10/2017	---	Sim	
5	Nota Técnica	Outros	Edson Soares da Silva	19/10/2017	---	Sim	
6	Doc_identificação	Outros	Edson Soares da Silva	19/10/2017	---	Sim	
7	Cronograma	Cronograma	Edson Soares da Silva	19/10/2017	---	Sim	

Fonte: SCDP



**Figura 5** – PCDP 2754/17 – formulário de solicitação (dados da viagem)

<b>2. DESCRIÇÃO DO MOTIVO DA VIAGEM</b>						
Ministrar oficina no Curso de Licenciatura em História INCRA/PRONERA com o tema A mística como instrumento de formação e luta nos Movimentos Sociais						
<b>3. ROTEIRO DA VIAGEM (Ida e Volta)</b>						
Patos/João Pessoa/Patos						
<b>4. PERÍODO DE AFASTAMENTO</b>						
Saída	Data: 12/11/2017		Horário: 15h			
Missão/Compromisso	Data: 13 a 18/11/2017		Horário: 08h as 12h/19h as 21.30h			
Retorno	Data: 18/11/2017		* Horário: 15h -			
<b>5. TRANSPORTE</b>						
	Empresa Terrestre		Veículo Oficial		Empresa Aérea	x
						Outros: Veículo próprio

Fonte: SCDP

Se as viagens ocorrem em finais de semana (sexta, sábado e domingo), feriados ou se houver necessidade de viajar antes do início do evento, deve haver uma justificativa no item 7 do formulário de solicitação (anexo A), de acordo com o artigo 14 da referida IN. Vejamos um exemplo abaixo:

**Figura 6** – PCDP 2551/17 – viagem realizada no dia anterior (domingo)

<b>7. JUSTIFICATIVA</b> para viagens que ocorram em final de semana e/ou feriados (se houver) ou justificativa para sair no dia anterior ao evento:
O credenciamento do curso inicia-se às 8:00hs do dia 27/11(segunda-feira), dessa forma há necessidade de viajar com antecedência, ou seja, no dia anterior (domingo).

Fonte: SCDP

De acordo com o Decreto da Presidência da República nº 7.689/2012, se o proposto já tem mais de 40 diárias intercaladas no ano deve haver uma justificativa no processo, o que ocorre muito na UFPB com os motoristas, que fazem muitas viagens por ano. Vejamos um exemplo abaixo:

**Figura 7 – PCDP 3513/17 – mais de 40 diárias no ano**

<b>Nome do Proposto:</b> JOSE ALVES	<b>Tipo do Proposto:</b> Servidor	<b>Número da PCDP:</b> 003513/17	<b>Tipo de Viagem:</b> Nacional
<i>Justificativas da Viagem</i>	<i>Justificativas por Trecho</i>	<i>Justificativas por Reserva</i>	
<b>Situação</b>	<b>Justificativa</b>		
<i>Viagem ocorrida em final de semana, feriado ou iniciada na Sexta-feira</i>	Conforme programação das atividades.		
<i>Alteração da viagem</i>	Prestação de contas enviada.		
<i>Viagem de proposto com mais de quarenta diárias acumuladas no exercício</i>	Exerce cargo de Motorista.		

Fonte: SCDP

A Assessoria de Diárias, Passagens e Hospedagens mantém um controle bastante rigoroso com relação a cada viagem solicitada, de maneira que o processo seja o mais transparente possível, analisando cada informação e justificativa inserida, bem como cada documento anexado, zelando assim pelo interesse público.

... como o sistema não tem muitas falhas no que se diz respeito ao controle, então ele é rigoroso, então algumas pessoas julgam meio que rigoroso, burocrático, mas eu não vejo isso, é dinheiro público e realmente o processo tem que falar por si e o sistema só auxilia nisso (SERVIDOR C - PRA).

Observa-se que, em cada viagem lançada no SCDP, a UFPB zela pela transparência, seja através das informações inseridas diretamente nas telas do sistema, como também e principalmente na forma de anexos, onde tudo está devidamente comprovado e justificado.

### **Integração com outros sistemas e com a legislação em vigor**

O SCDP é integrado com outros sistemas de instituições parceiras privadas e públicos, com a finalidade de evitar a redundância de dados e inconsistência de informações, tais como:

- Sistema Integrado de Administração e Recursos Humanos do Governo Federal - SIAPE: para recuperar os dados funcionais dos servidores e garantir a não ocorrência de afastamentos simultâneos (férias, licenças e outros);
- Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI: para realizar a execução financeira, orçamentária e contábil;

- Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal - SIORG: para identificação dos órgãos e unidades administrativas;
- Receita Federal do Brasil: para a validação do CPF de não servidores e verificação de sua regularidade fiscal;
- Companhias Aéreas Nacionais: para a consulta, reserva, emissão, cancelamento e reembolso de bilhetes aéreos na modalidade Compra Direta e para consulta de preços de bilhetes na aquisição por Agenciamento;
- Agência de Turismo: contratada para a reserva, emissão, cancelamento e reembolso do bilhete na modalidade de aquisição Agenciamento;
- Infraestrutura de Chaves-Públicas Brasileira - ICP Brasil: para a identificação inequívoca da autoridade aprovadora e prover validade jurídica ao processo;
- Banco do Brasil: para receber a fatura do Cartão de Pagamento do Governo Federal - Passagem Aérea e proceder a sua conciliação automatizada.

Com relação a afastamentos simultâneos, é regra da UFPB não conceder diárias e passagens para propostos que estejam de férias ou afastamento. Se a viagem for urgente e indispensável ao bom desempenho da instituição, então o proposto precisa alterar suas férias ou cessar o afastamento para que a viagem seja realizada, já que o SCDP identifica e alerta se existir algum afastamento em vigor.

... eu sou muito a favor da utilização do sistema. Ele é transparente, ele facilita tudo, ele elimina o papel, é um sistema muito bom, ele vincula tudo, ele já pede justificativas, ele já identifica que você tem alguma pendência, alguma coisa já de pronto... tem lá essa pessoa está de férias, ele mesmo já acusa porque ele é vinculado ao SIAPE, então ele já traz informações, ele é muito bom, bastante inteligente... (SERVIDOR C - PRA).

### **Prestação de contas**

Prestar contas é um dever constitucional que toda pessoa física ou jurídica tem, como maneira de justificar a forma como utilizou os recursos públicos recebidos, ou seja, é uma satisfação dada por uma missão assumida. É princípio primordial para uma gestão democrática e republicana. A própria CF/1988, em seu artigo 70, parágrafo único, diz que:

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, assuma obrigações de natureza pecuniária.

A prestação de contas também é um dos procedimentos administrativos do SCDP, de acordo com a Instrução Normativa nº 3/2015/SLTI/MP. Vejamos o que diz seu artigo 13:

Art. 13. São procedimentos administrativos para concessão de diárias e passagens no SCDP:  
I - autorização e solicitação de afastamento;  
II - pesquisa e reserva dos trechos;  
III - autorização de emissão da passagem;  
IV - pagamento da diária; e  
V - prestação de contas do afastamento.

Com base na legislação nacional, a UFPB determina no capítulo IV da sua IN 01/2014 as regras para prestação de contas das viagens realizadas, que deverá ser iniciada pelo solicitante, dentro do prazo de 5 dias corridos para viagens nacionais e 30 dias corridos para viagens internacionais, contados a partir da data do término do afastamento, de acordo com o artigo 23.

Para a prestação de contas, deverão ser anexados ao processo no SCDP os seguintes documentos:

- Relatório de viagem (anexo C), disponível no site da PRA - onde deve constar todas as informações referentes à viagem, como identificação do proposto (dados de quem viajou), identificação do afastamento (percurso, data e hora da saída e da chegada), descrição da viagem (atividades desenvolvidas e objetivos alcançados) e outros dados (se houve prorrogação, alteração no transporte, restituição de valores), sendo no final assinado tanto pelo proposto como pelo seu chefe imediato.
- Documentos que comprovem a participação no evento – como certificado, declaração, certidão, ata, etc.
- Documentos que comprovem as passagens utilizadas – bilhetes, cartão de embarque, declaração da empresa de transporte.

Através dos documentos anexados no sistema, o responsável pela análise e aprovação da prestação de contas irá avaliar o cumprimento do objetivo do afastamento realizado e proceder a aprovação da mesma, encerrando assim a viagem. Caso necessite de mais algum documento ou informação, o setor devolve a PCDP informando.

Segue abaixo um exemplo de viagem com prestação de contas no sistema, onde foram anexados os documentos comprobatórios da viagem (bilhetes, folder e relatório de viagem), bem como a aprovação da mesma e o encerramento da viagem:

**Figura 8 – PCDP 1317/17 – anexos de prestação de contas**

ANEXOS DA VIAGEM							
	Nome do Documento	Tipo do Documento	Usuário	Data Inclusão	Observações	Válido?	Abrir
1	BILHETE VOLTA	Bilhete	Daniel Thiago Freire da Silva	30/11/2017	---	Sim	
2	BILHETE IDA	Bilhete	Daniel Thiago Freire da Silva	30/11/2017	---	Sim	
3	bilhetes	Bilhete	Daniel Thiago Freire da Silva	28/11/2017	---	Sim	
4	RELATORIO	Relatório de viagem	Daniel Thiago Freire da Silva	28/11/2017	---	Sim	
5	ConfirmacaoReserva-O7VMHI-201707201012	Confirmação de Reserva	Daniel Thiago Freire da Silva	20/07/2017	---	Sim	
6	ConfirmacaoReserva-K9FITS-201707201012	Confirmação de Reserva	Daniel Thiago Freire da Silva	20/07/2017	---	Sim	
7	FOLDER	Outros	Daniel Thiago Freire da Silva	21/07/2017	---	Sim	
8	ConfirmacaoReserva-GHJ9MH-201708011239	Confirmação de Reserva	Daniel Thiago Freire da Silva	01/08/2017	---	Sim	
9	ConfirmacaoReserva-QF8NYD-201708011239	Confirmação de Reserva	Daniel Thiago Freire da Silva	01/08/2017	---	Sim	
10	SOLICITAÇÃO	Outros	Daniel Thiago Freire da Silva	01/08/2017	---	Sim	

Fonte: SCDP

**Figura 9 – PCDP 1317/17 – aprovação da prestação de contas e encerramento da viagem**

<b>Nome do Proposto:</b>	<b>Tipo do Proposto:</b>	<b>Número da PCDP:</b>	<b>Tipo de Viagem:</b>
ALUISIO MARIO LINS SOUTO	Servidor	001317/17	Nacional

<b>Eventos:</b>					
Data	Ação	Observações	Responsável	Certificado Digital	
30/11/2017 18:03:42	Viagem Encerrada - realizada	---	SEVERINO GONZAGA NETO	Sim	
30/11/2017 18:03:42	Prestação de Contas Aprovada pelo Proponente - Viagem realizada	---	SEVERINO GONZAGA NETO	Sim	
30/11/2017 16:15:45	PC com Parecer Positivo do Assessor do Proponente - Viagem realizada	---	INGRID CODERCEIRA COSTA	Não	

Fonte: SCDP

Ao lançar uma nova viagem no SCDP, o sistema mostra mensagem de prestação de contas pendente, se houver, independentemente de a viagem ter sido cadastrada pela UFPB ou não, já que o sistema é nacional, ou seja, existe essa amarração (interligação). A regra é somente liberar nova viagem se não houver pendência de prestação de contas de viagens anteriores. Em alguns casos, a prestação de contas está em andamento, então se justifica no processo.

Antes da implantação do SCDP, na maior parte da UFPB não havia um controle tão rigoroso de prestação de contas das viagens realizadas. Em alguns setores havia a exigência da entrega da documentação referente à viagem, porém não de forma tão rígida. Quando eram solicitadas diárias, muitas vezes não havia possibilidade da instituição ter certeza se o servidor utilizou de forma integral ou parcial as mesmas. E, no caso das passagens, a agência de viagens é que tinha esse controle, pois gerava no-show (não comparecimento).

...agora quando você não presta contas, você fica impossibilitado de solicitar uma nova concessão, que antigamente não tinha tanto esse controle, não tinha como fazer talvez tão bem essa gestão que o próprio sistema faz e o sistema faz esse controle a nível federal, então se você solicita uma diária e passagem em algum outro órgão, em qualquer lugar do Brasil, vai aparecer sua prestação de contas pendente... (SERVIDOR B - PRA).

... a prestação de contas é um ponto muito importante e ainda mais a vinculação da prestação de contas a uma nova solicitação, você só pode fazer uma nova solicitação se você prestar contas em tempo hábil da sua solicitação anterior. (SERVIDOR C - PRA).

... esse SCDP não só aqui na UFPB, mas em toda a esfera federal, nacional, ele veio exatamente para, vamos chamar assim a palavra, "amarrar", porque você controla uma prestação de contas, então quando você coloca a nível nacional o seu CPF em relação a uma solicitação de diária ou passagem, então a nível nacional ele também está sendo visto... (SERVIDOR E - CENTRO).

Vejamos abaixo alguns exemplos de solicitações de viagem cujo proposto tinha pendência de prestação de contas:

**Figura 10** – PCDP 825/17 – devolução por estar com prestação de contas pendente

26/05/2017 11:29:19	Retornada da Aprovação para o Solicitante pelo Proponente/Assessor	1)Anexar documentação para compor solicitação. 2)Proposto possui prestação de contas pendente.	JAISMARY GONZAGA BATISTA DE OLIVEIRA
---------------------	--	---	--------------------------------------

Fonte: SCDP

### Figura 11 – PCDP 825/17 – justificativa de prestação de contas pendente

*Viagem de proposto com Prestação de Contas pendente* A PRESTAÇÃO JÁ FOI REALIZADA, FALTA APENAS A CONFIRMAÇÃO DO SETOR DE PASSAGENS E DIÁRIAS.

Fonte: SCDP

### Figura 12 – PCDP 3578/17 – devolução por estar com prestação de contas pendente

06/12/2017 17:18:35	Retornada da Aprovação para o Solicitante pelo Assessor do Proponente	Proposto possui prestação de contas pendente.	INGRID CODERCEIRA COSTA	Não
---------------------	---	---	-------------------------	-----

Fonte: SCDP

### Figura 13 – PCDP 3578/17 – justificativa de prestação de contas pendente

<i>Justificativas da Viagem</i>	<i>Justificativas por Trecho</i>	<i>Justificativas por Reserva</i>
<i>Situação</i>	<i>Justificativa</i>	
<i>Alteração da viagem</i>	A PRESTAÇÃO QUE SE ENCONTRAVA PENDENTE, FOI REGULARIZADA, POIS NÃO OCORREU E A GRU FOI ANEXADA E ENVIADA PARA A DEVIDA PRESTAÇÃO. ANEXADO O FORMULÁRIO COM A ASSINATURA DO CONCEDENTE.	

Fonte: SCDP

Quando é feita a prestação de contas no sistema, as diárias não utilizadas deverão ser devolvidas, parcialmente, no prazo de 5 dias, contados da data de retorno à sede originária do serviço. E, se a viagem não ocorrer por algum motivo, o valor deve ser devolvido em sua totalidade, no mesmo prazo, de acordo com o artigo 7º do Decreto da Presidência da República nº 5.992, de 19 de dezembro de 2006, citado abaixo:

Art. 7º Serão restituídas pelo servidor, em cinco dias contados da data do retorno à sede originária de serviço, as diárias recebidas em excesso.  
Parágrafo único. Serão, também restituídas, em sua totalidade, no prazo estabelecido neste artigo, as diárias recebidas pelo servidor quando, por qualquer circunstância, não ocorrer o afastamento.

Essa obrigatoriedade de devolução das diárias não utilizadas também pode ser vista no artigo 19 da IN da UFPB 01/2014, onde também determina que a devolução seja feita através de GRU – Guia de Recolhimento da União, que depois de paga também deve ser anexada ao processo no SCDP.

Segue abaixo um exemplo de viagem não realizada, onde o proposto devolveu as diárias não utilizadas, através de GRU, o solicitante anexou ao processo a referida Guia de Recolhimento, bem como o relatório de viagem com a justificativa da não realização da mesma, procedendo ao seu encerramento.

**Figura 14** – PCDP 2846/17 – pagamento da GRU – R\$ 421,68



Fonte: SCDP

**Figura 15** – PCDP 2846/17 – total das diárias recebidas e devolvidas

CÁLCULOS DESTA ETAPA	
Diárias	
Item	Gastos Nacionais (R\$)
Valor Atual	0,00
Valor Pago	421,68
Valor Devolvido	421,68
Diferença	0,00

Fonte: SCDP



**Figura 16** – PCDP 2846/17 – anexos da viagem (inclusive a GRU e relatório de viagem com justificativa da não realização)

ANEXOS DA VIAGEM							
	Nome do Documento	Tipo do Documento	Usuário	Data Inclusão	Observações	Válido?	Abrir
1	RELATÓRIO DE VIAGEM	Relatório de viagem	Aldarosa Cartaxo Jácome	12/12/2017	---	Sim	
2	GRU	GRU - Guia de Recolhimento da União	Fabiana Ramalho dos Santos	05/12/2017	---	Sim	
3	FORMULÁRIO	Autorização Formal	Aldarosa Cartaxo Jácome	24/10/2017	---	Sim	
4	JUSTIFICATIVA II	Outros	Aldarosa Cartaxo Jácome	20/10/2017	---	Sim	
5	JUSTIFICATIVA I	Outros	Aldarosa Cartaxo Jácome	20/10/2017	---	Sim	
6	LISTA DE PASSAGEIROS	Outros	Aldarosa Cartaxo Jácome	20/10/2017	---	Sim	
7	REQUISIÇÃO DE TRANSPORTE	Outros	Aldarosa Cartaxo Jácome	20/10/2017	---	Sim	
8	PROGRAMAÇÃO II	Cronograma	Aldarosa Cartaxo Jácome	20/10/2017	---	Sim	
9	PROGRAMAÇÃO I	Cronograma	Aldarosa Cartaxo Jácome	20/10/2017	---	Sim	

Fonte: SCDP

**Figura 17** – PCDP 2846/17 – viagem encerrada – não realizada

INFORMAÇÕES DA VIAGEM			
<b>Viagem Encerrada - não realizada</b>			
<b>Solicitado por:</b> Aldarosa Cartaxo Jácome	<b>Órgão do Solicitante:</b> Centro de Educação	<b>Data da Solicitação:</b> 20/10/2017	<b>Número da PCDP:</b> 002846/17
<b>Nome do Proposto:</b> GERMANO ALVES ARAUJO	<b>Tipo de Proposto:</b> Servidor	<b>Período da Viagem:</b> 24/11/2017 a 26/11/2017	
<b>Motivo da Viagem:</b> Nacional - A Serviço	<b>Viagem:</b> Nacional	<b>Posição da PCDP no Fluxo:</b> <a href="#">Clique aqui</a>	
<b>Histórico:</b> <a href="#">Clique aqui</a>	<b>Justificativas:</b> <a href="#">Clique aqui</a>	<b>Bilhetes:</b> <a href="#">Clique aqui</a>	<b>Encaminhamentos:</b> <a href="#">Clique aqui</a>
<b>Viagem em Grupo:</b> Não	<b>Curso Ministrado por Escola de Governo:</b> Não	<b>Detalhes da PCDP:</b> <a href="#">Clique aqui</a>	

Fonte: SCDP

Observa-se que o SCDP trouxe maior segurança e eficácia à prestação de contas das viagens realizadas (e não realizadas) na UFPB, bem como transparência na gestão dos processos, já que todos os documentos ficam anexados ao processo no sistema, comprovando assim o cumprimento da finalidade da viagem ou justificando a não realização da mesma.

## Eliminação de erros no cálculo das diárias

Antes do SCDP, o cálculo dos valores a pagar das diárias era feito manualmente, consultando a tabela de diárias em vigor, da seguinte maneira: multiplicava-se a quantidade de dias do afastamento pelo valor bruto da diária na tabela, em seguida somava-se a indenização e/ou adicional (se for devido) previstos no Decreto nº 5.992/2006, depois se descontava o equivalente ao auxílio alimentação e transporte (se houver) e então era encontrado o valor líquido a pagar.

Percebe-se que são muitos cálculos a fazer, até se chegar ao valor líquido a pagar. Com o SCDP, todo o cálculo passou a ser realizado pelo sistema, que já possui em sua base de dados todas as tabelas em vigor. Basta inserir as informações corretas (período da viagem, trechos, meio de transporte, nome do servidor, entre outros) e o próprio sistema calcula tudo, para aprovação posterior, diminuindo bastante a ocorrência de erros de cálculo.

... era tudo manualmente, a gente tinha que fazer os cálculos das diárias, tem até a tabela aí colada ainda, tinha que fazer tudo a mão, tudo era enviado para lá pra Pró-Reitoria de Administração via processos, todos os anexos, então era um procedimento assim bem manual mesmo... (SERVIDOR F - CENTRO).

Depois que as informações são inseridas no sistema, um resumo com os valores a pagar é demonstrado, um quadro de totalizações, de forma clara e transparente, conforme exemplo abaixo:

**Figura 18** – PCDP 2551/17 – quadro de totalizações de diárias e passagens

Diárias		Passagens	
Item	Gastos Nacionais (R\$)	Item	Gastos Nacionais (R\$)
Número de Diárias	5,5	Tarifas	993,28
Valor da(s) Diária(s)	1.233,10	Tarifas de Embarque	51,52
Adicional de Deslocamento	95,00	Taxas de Serviço	0,00
Desconto Auxílio- Alimentação	104,10	Custos com Remarções	
Desconto Auxílio- Transporte	0,00	Valor Anterior	0,00
<b>Subtotal</b>	<b>1.224,00</b>	<b>Subtotal</b>	<b>1.044,80</b>

Fonte: SCDP

### **Otimização dos recursos na compra das passagens**

Com o SCDP, as reservas ou emissão das passagens devem ser feitas com antecedência mínima de 10 (dez) dias da viagem, obrigando as unidades administrativas a realizarem a solicitação com antecedência, de acordo com o artigo 14 da Instrução Normativa nº 3/2015, da SLTI/MP, possibilitando uma compra de passagens com valores bem mais baixos.

Essa antecedência de 10 dias também é exigida pelo artigo 7º da Portaria MEC nº 403/2009, onde diz que “As propostas de concessão de diárias e passagens para os deslocamentos no país deverão ser encaminhadas com antecedência mínima de 10 (dez) dias”.

Visando essa economicidade, a UFPB determinou em sua IN de 2014, artigo 10, que as solicitações que necessitem de passagens aéreas devem ser feitas, de preferência, com antecedência mínima de 20 dias. Antes da implantação do SCDP, não havia essa exigência e as solicitações eram feitas de maneira precária (até por fax), muitas vezes nas vésperas da viagem, onerando os preços das passagens e sem a transparência devida no processo.

...entrava-se em contato com a empresa para aquisição de passagem, por exemplo por fax, o que é um absurdo porque a informação ficava centralizada no processo físico e a pessoa que solicitou no seu centro, na sua unidade não tinha acesso a essa informação e depois de confirmado a aquisição da passagem ou a concessão da diária, a pessoa só teria acesso a essa informação se fosse até a Pró-Reitoria de administração para pegar essa informação... (SERVIDOR A - PRA)

... com o sistema vieram regras, instruções normativas que foram criadas, portarias, por exemplo uma que eu acho muito positiva é o prazo mínimo para solicitação, o que ele faz, além de ter um tempo de organizar a solicitação e tudo mais, a compra de passagens mais baratas, que a gente sabe que passagens compradas quanto mais próximo do período mais caras são. (SERVIDOR C - PRA)

Apesar de existirem prazos, a legislação permite que possam ser autorizadas viagens solicitadas fora desse prazo, porém com a devida formalização da justificativa, comprovando a inviabilidade do efetivo cumprimento do prazo. Na UFPB, as viagens urgentes, fora do prazo legal citado, devem ser justificadas das seguintes maneiras:

- No campo 8 do próprio formulário de solicitação (anexo A), ou
- Em formulário específico (anexo B)

Segue abaixo exemplos de solicitação de viagem fora do prazo estipulado na IN 01/2014:

**Figura 19** – PCDP 3578/17 – justificativa de solicitação fora do prazo (campo 8 do formulário de solicitação)

8. JUSTIFICATIVA para entrega da solicitação fora do prazo de 10 dias (viagens nacionais) e 20 dias (viagens internacionais), conforme Portaria 403/2009 de 23/04/2009:
DEVIDO AO ATRASO NA CONFIRMAÇÃO DA HOMOLOGAÇÃO DOS ALUNOS INSCRITOS

Fonte: SCDP

**Figura 20** – PCDP 3513/17 – justificativa de solicitação fora do prazo (formulário específico)

JUSTIFICATIVA PARA SOLICITAÇÃO FORA DO PRAZO LEGAL	
A(o) Diretor(a) do CCHLA, no uso de suas atribuições legais, vem por meio deste justificar a solicitação de pagamento de hospedagens fora do prazo legal pelos motivos a seguir expostos:	
Proposte:	JOSE ALVES
Itinerário da Viagem:	João Pessoa (PB) /Recife (PE)/ João Pessoa (PB)
Período:	01/12/2017
JUSTIFICATIVA	
<p>Justificamos o envio da solicitação fora do prazo legal de 10 (dez) dias, por motivos de aumento no fluxo de serviços no setor, não sendo possível o envio em tempo hábil.</p>	
 Mônica Noronha Diretora do CCHLA Nº 226185	

Fonte: SCDP

Além disso, todo um controle e fiscalização passaram a ser exigidos, cabendo ao órgão, através de um servidor designado, fiscalizar os instrumentos firmados com as companhias aéreas, com as agências de turismo e com a instituição financeira autorizada para operacionalização do CPGF - Cartão de Pagamento do Governo Federal - Passagem Aérea, evitando e/ou minimizando valores pagos indevidamente.

Em 2014, o SCDP evoluiu para contemplar o modelo de aquisição direta de passagens aéreas, para efetuar a cotação, reserva, emissão e cancelamento de bilhetes adquiridos das companhias aéreas credenciadas, sem a intermediação da agência de turismo.

De acordo com a Assessoria de Diárias, Passagens e Hospedagens, a UFPB começou a utilizar a nova versão a partir de 2015, onde a instituição começou a ter a opção de efetuar a compra das passagens de trechos nacionais diretamente às companhias credenciadas - Avianca, Azul, Gol e TAM, no SCDP, pelo CPGF, confeccionado no Banco do Brasil.

... com a advinda da compra direta melhorou bastante porque tirou aquele intermediário que era as agências de viagens, que fazia esse intermédio de fazer a reserva, de enviar a reserva, de a gente pagar a taxa de agenciamento, então agora a gente pode comprar no SCDP diretamente com as companhias, sem intermediários e muitas vezes é bem mais econômico para a administração (SERVIDOR B - PRA).

... só que a primeira plataforma a gente ainda entrava em contato com a agência de viagem para comprar passagem, aí isso era demorado, porque a gente tinha que ligar pra agência, pra pegar localizador e depois jogar isso tudo no sistema, enfim, aí quando veio a segunda plataforma, depois que eles inseriram a compra direta, aí ficou bem mais ágil, entendesse, porque a gente tinha que imprimir as cotações, três cotações de sites de companhias, ligar pra agência, pegar localizador, pegar valor mínimo, valor máximo, enfim era uma burocracia danada pra você comprar uma passagem e com a compra direta não, o sistema já anexa as cotações, enfim ficou muito mais ágil (SERVIDOR F - CENTRO).

Com a implantação da compra direta, além de diminuir o tempo de tramitação do processo garantindo uma economia de até 30% do valor do bilhete na compra com antecedência, a Assessoria destaca ainda os seguintes benefícios indiretos:

- Redução das tarifas de 3% a 5% (exceto em promocionais) em relação aos valores disponíveis no site;
- Garantia de realizar reservas com vigência de até 72 h;

- Eliminação do intermediário/agências e facilidade nas reservas feitas com cotação pelo SCDP;
- Diminuição da quantidade de processo físico para pagamento, pois todos os boletos de viagem são trocados por uma única fatura emitida pelo Banco do Brasil;
- Diminuição nos custos totais referentes à compra de passagens (não haverá pagamento da taxa de agenciamento).

Segue abaixo um exemplo de viagem, onde as passagens foram adquiridas através de compra direta nas companhias GOL e AVIANCA, obtendo-se um desconto de R\$ 67,95 (aproximadamente 5,26%) e R\$ 41,97 (aproximadamente 3,09%), respectivamente.

**Figura 21** – PCDP 3636/17 – passagens compra direta

PASSAGENS NACIONAIS									
	Bilhete Emitido	Código da Reserva	Companhia Transporte	Classe	Trecho	Trajetos	Tarifa (R\$)	Tarifa de Embarque (R\$)	Taxa de Serviço (R\$)
▶	 Sim	WCQNXR	GOL Linhas Aéreas Inteligentes ✈ →	Econômica	1	▷ 12/12/2017 01:45 - João Pessoa (PB) ◁ 12/12/2017 11:30 - Brasília (DF) ----- Nº do Voo: 1535	1.290,95 (desconto de 67,95)	23,49	0,00
▶	 Sim	S8T4MJ	AVIANCA S.A. ✈ →	Econômica	2	▷ 14/12/2017 11:55 - Brasília (DF) ◁ 14/12/2017 13:40 - João Pessoa (PB) ----- Nº do Voo: 6342	1.357,03 (desconto de 41,97)	28,03	0,00
Total (R\$):							2.647,98	51,52	0,00

Fonte: SCDP

O SCDP emite relatório detalhado, mês a mês, de todas as passagens adquiridas através de compra direta, onde mensalmente a Assessoria de Diárias, Passagens e Hospedagens da UFPB confere com a fatura do Banco do Brasil, atestando para pagamento ou se houver inconsistências devolve para que o próprio sistema faça as devidas correções. Vejamos como exemplo a fatura de 10/11/17:

**Figura 22** – Fatura emitida pelo SCDP – compra direta – parte 01

**FATURA COMPRA DIRETA**

**NÚMERO DO CARTÃO: \*\*\*\* \* 7032**

**FATURA: 10/11/2017**

**ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELO CARTÃO: REITORIA**

	Emitidos (R\$)	Reembolsos (R\$)	Total
153065152312017NE800016	23.129,70	0,00	23.129,70
REITORIA/UFPB - Reitoria	23.129,70	0,00	23.129,70
153065152312017NE800059	4.879,38	0,00	4.879,38
PRGRA/UFPB - Pró-Reitoria de Graduação	4.879,38	0,00	4.879,38

Fonte: SCDP

**Figura 23** – Fatura emitida pelo SCDP – compra direta – parte 02

PEAC/UFPB - Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários	2.209,76	0,00	2.209,76
153065152312017NE802677	2.062,10	0,00	2.062,10
PEAC/UFPB - Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários	2.062,10	0,00	2.062,10
<i>Totais(R\$)</i>	253.161,95	425,83	252.736,12

Fonte: SCDP

Infelizmente, em 29 de dezembro de 2017 o Ministério do Planejamento emitiu o Ofício Circular nº 582/2017 que suspendeu temporariamente, a partir de 01 de janeiro de 2018, a funcionalidade de compra direta de passagens aéreas nacionais existente no SCDP, devido a questões tributárias. Isso porque em 31 de dezembro de 2017 terminou o prazo previsto pela Lei 13.043/2014 que dispensava a retenção de tributos federais na fonte sobre os pagamentos efetuados por órgãos ou entidades da administração pública federal mediante a utilização do CPGF na compra de passagens aéreas diretamente nas companhias.

Todas as vantagens da compra direta deixaram de ser usufruídas (por pouco tempo – aproximadamente dois meses) e essa decisão acarretou em mais gastos para o poder público federal, devido ao reaparecimento das agências de viagens, além do risco de perder as reservas feitas, já que vão durar menos tempo e aumento do tempo de tramitação dos processos, gerando assim ineficiência dos serviços.

O Ministério do Planejamento também determina nesse Ofício Circular que os órgãos devem realizar a compra das passagens por meio de agenciamento de viagens. E o MEC, através da SESU – Secretaria da Educação Superior, enviou para todos os reitores das universidades federais de ensino superior o Ofício Circular nº 2, de 9 de janeiro de 2018, anexando esse Ofício Circular do Ministério do Planejamento e confirmando que o provimento de passagens aéreas deve ocorrer por intermédio do contrato vigente de agenciamento de viagens, evitando-se a descontinuidade desses serviços.

Na UFPB, a PRA enviou o Memorando Eletrônico nº 5, de 12 de janeiro de 2018, a todos os chefes, diretores, coordenadores, secretários, docentes e servidores em geral, citando o Ofício Circular do Ministério do Planejamento e determinando a suspensão temporária da solicitação de passagens aéreas, ressaltando que já deu início aos procedimentos de abertura de pregão para aquisição e agenciamento.

O Ministério do Planejamento afirmou que, juntamente com o MF – Ministério da Fazenda, já estuda medidas, com a brevidade possível, para a retomada da modalidade de compra direta, até porque reconhece que o modelo trouxe muitas vantagens para o serviço público, tanto proporcionando economia como ampliando a transparência pública.

Além de reduzir os gastos, a compra direta permite a construção de um ambiente de transparência, uma vez que as pesquisas e escolhas de viagens realizadas por meio do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens do Governo Federal (SCDP) ficam armazenadas para posterior consulta, auditoria e verificação. Com a compra direta junto às companhias aéreas – que é feita por meio de cartão de pagamentos – deixou de existir a necessidade de intermediação por meio de agências de viagens, daí a economicidade para a Administração Pública... (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2018).

Porém, em 02 de março de 2018, foi publicada a Medida Provisória nº 822, que restabeleceu as condições legais (tributárias) para o fim da suspensão temporária do modelo de aquisição direta de passagens aéreas, permitindo assim a sua reativação. A UFPB está esperando as devidas adequações na plataforma do SCDP para retomar o uso da modalidade de compra direta, quando então enviará circular com informações a respeito.



## **Segurança dos dados e responsabilidade pelas ações realizadas**

As operações no SCDP são realizadas com certificação digital, possibilitando transações eletrônicas seguras, preservando a autoria, autenticidade e integridade dos documentos e das assinaturas, garantindo assim a validade jurídica dos documentos gerados. Mesmo as operações que não necessitem de certificado digital, estas ficam registradas devido ao acesso com usuário e senha.

Com a separação de funções, através de perfis, o sistema trouxe uma maior responsabilização pelos atos praticados, pois todos os usuários do sistema e também o proposto (pessoa que viaja, recebe diárias e/ou passagens e presta contas da viagem realizada), responderão solidariamente pelos atos que praticarem em discordância com os dispositivos legais, sejam aqueles nacionais ou normas próprias da UFPB, zelando para que o processo eletrônico seja uma cópia fiel do processo físico, conforme estabelece o artigo 7º do Decreto da Presidência da República nº 7.689/2012:

Artigo 7º, § 6º Cabe ao servidor responsável pela autorização eletrônica o controle sobre a inserção de dados no SCDP, de modo que o processo virtual reflita fielmente a autorização por escrito, inclusive no que concerne ao limite para o número de participantes do evento, programa, projeto ou ação.

Todas as transações realizadas no sistema ficam registradas, por processo, desde a solicitação inicial até a prestação de contas, através de um histórico com nome do servidor, data e horário em que foram realizadas, dando transparência ao processo e responsabilidade aos envolvidos, conforme relata servidor entrevistado e também se observa na figura abaixo.

...todos esses passos são acompanhados pelo próprio sistema, por qualquer usuário do sistema, ou seja, o usuário que envia o processo do centro tem acesso a saber a hora e o dia exato de cada passo desse, quando foi autorizado, quando foi emitido pela empresa, quando foi efetuada a apropriação e o pagamento da diária, quando foi enviado para prestação de contas, ou seja, transparência máxima... Então o SCDP em 2009, aqui na UFPB, já atende uma necessidade de transparência e segurança jurídica. (SERVIDOR A - PRA)

**Figura 24** – tela do SCDP – histórico das transações

Data ↕	Ação ↕	Observações ↕	Responsável ↕	Certificado Digital ↕
08/11/2017 17:53:31	Retornada da Aprovação de Contas para o Solicitante pelo Assessor do Proponente	Anexar canhoto das passagens.	INGRID CODERCEIRA COSTA	Não
31/10/2017 17:23:33	Prestação de Contas encaminhada ao Proponente - Viagem realizada	---	Severino Bezerra da Silva	Não
31/10/2017 17:23:29	Prestação de contas automatizada	---	Severino Bezerra da Silva	Não
31/10/2017 16:40:17	Prestação de Contas iniciada	---	Severino Bezerra da Silva	Não
20/10/2017 16:12:19	Ordem Bancária Aprovada - Número OB: 153065152312017OB805687	---	Oversise Bandeira	Sim
20/10/2017 16:12:16	Solicitação de geração de OB - referente ao DH: 153065152312017AV001456; Bilhetador: SCDP1710204528203956; Via SCDP.	---	Oversise Bandeira	Sim
20/10/2017 16:12:06	Adiantamento de Viagem Aprovada - Número AV: 153065152312017AV001456	---	Oversise Bandeira	Sim
20/10/2017 16:12:03	Solicitação de geração de AV - Bilhetador: SCDP1710204810503950; Via SCDP	---	Oversise Bandeira	Sim
20/10/2017 16:11:50	Solicitação de geração de AV - Bilhetador: SCDP1710202786603942; Via SCDP	---	Oversise Bandeira	Sim
20/10/2017 15:40:02	Aprovada pelo Ordenador de Despesas	---	SEVERINO GONZAGA NETO	Sim
20/10/2017 15:33:49	Aprovada pelo Proponente	---	SEVERINO GONZAGA NETO	Sim
20/10/2017 15:28:47	Parecer Positivo do Assessor do Proponente	---	INGRID CODERCEIRA COSTA	Não
20/10/2017 13:21:09	Cadastrada/Alterada	---	Severino Bezerra da Silva	Não
19/10/2017 16:19:04	Criada	---	Severino Bezerra da Silva	Não

Fonte: SCDP

Antes da implantação do SCDP, nem sempre era possível identificar todos os servidores envolvidos nos processos de diárias e passagens. No caso dos solicitantes, a identificação era feita pelas assinaturas e carimbos no memorando de solicitação, que depois seguia para autorização do ordenador de despesa. Na etapa de pagamento das diárias, as informações com nome e data ficavam registradas no SIAFI, quando da geração da OB – Ordem Bancária.

Porém, em algumas etapas a identificação muitas vezes era um pouco precária, como no momento dos cálculos das diárias, no momento da compra das passagens, problema que veio a ser resolvido com o SCDP, já que os cálculos das diárias e as reservas das passagens são feitos pelo próprio sistema.

### **Controle da execução orçamentária dos recursos**

O SCDP permite o controle orçamentário dos gastos com diárias e passagens de cada órgão, cabendo ao setor orçamentário realizar o cadastro dos limites orçamentários no sistema. Na UFPB, esse controle é feito por UGR – Unidade Gestora Responsável, onde cada uma possui um código de identificação, conforme quadro abaixo (em ordem alfabética).

**Quadro 4 – UGR's cadastradas no SCDP**

Código	Nome da UGR
150902	BC - Biblioteca Central
150905	CCA - Centro de Ciências Agrárias
150659	CCAE - Centro de Ciências Aplicadas e Educação
150654	CCS - Centro de Ciências da Saúde
150901	CCEN - Centro de Ciências Exatas e da Natureza
150653	CCHLA - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes
150906	CCHSA - Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias
150657	CCJ - Centro de Ciências Jurídicas
150660	CCM – Centro de Ciências Médicas
150652	CCSA – Centro de Ciências Sociais Aplicadas
152645	CCTA – Centro de Comunicação, Turismo e Artes
150656	CE – Centro de Educação
152644	CEAR – Centro de Energias e Alternativas Renováveis
152643	CI – Centro de Informática
150655	CT – Centro de Tecnologia
151831	CTDR – Centro de Tecnologia e Desenvolvimento Regional
150650	EDU - Editora Universitária
150903	HULW – Hospital Universitário Lauro Wanderley
155504	IPEFARM – Instituto de Pesquisa em Fármacos e Medicamentos
150899	PU – Prefeitura Universitária
150646	Reitoria
150904	LTF – Laboratório de Tecnologia Farmacêutica
150651	NTI – Núcleo de Tecnologia da Informação

150647	PRA – Pró-Reitoria Administrativa
152306	PRAPE – Pró-Reitoria de Assistência e Promoção ao Estudante
150649	PRAC – Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários
150648	PRG – Pró-Reitoria de Graduação
150658	PROGEP – Pró-Reitoria de Gestão de pessoas
156042	PROPESQ – Pró-Reitoria de pesquisa
151616	PROPLAN – Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento
150900	PRPG – Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa


Fonte: SCDP

Dentro de cada UGR, o limite de recursos orçamentários é separado em 3 grupos: Diárias de não servidor, diárias de servidor e passagens. À medida que essas solicitações de diárias e passagens vão sendo aprovadas, os respectivos valores são diminuídos do limite orçamentário e o sistema emite avisos com os percentuais de utilização de acordo com as cores das bandeiras. Vejamos um exemplo da UGR 150653 – CCHLA – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes:


**Figura 25** – tela do SCDP - Limite de Recursos Orçamentários - UGR CCHLA (posição 2017)

UGR/Empenho	Teto Orçamentário			Andamento	Despesa Efetiva			Saldo
	Inicial	Suplementação	Total		Realizado	Devolução	Total	
150653 - por Natureza da Despesa	22.651,00	183.521,33	206.172,33	0,00	148.428,13	0,00	148.428,13	57.744,20
Custeio - Despesas de Exercício	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Anteriores (0,00 %)								
Custeio - Diárias de Militar (0,00 %)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Custeio - Diárias de Não Servidor (38,13 %)	14.651,00	25.713,00	38.409,00	0,00	14.643,80	0,00	14.643,80	23.765,20
Custeio - Diárias de Servidor (90,33 %)	4.000,00	80.630,36	84.630,36	0,00	84.061,73	0,00	84.061,73	566,63
Custeio - Outros Serviços de Terceiros (0,00 %)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Custeio - Passagens (50,78 %)	4.000,00	79.172,97	83.172,97	0,00	49.722,60	0,00	49.722,60	33.450,37

**Valor utilizado:**

 : 0% a 30%

 : 30% a 80%

 : 80% a 100%

Fonte: SCDP

Conforme se observa na figura acima, o CCHLA utilizou em 2017 os seguintes percentuais dos seus recursos: 38,13% de diárias de não servidor (bandeira amarela), 99,33% de diárias de servidor (bandeira vermelha) e 59,78% de passagens (bandeira amarela). Em 2018, até o momento da revisão desse trabalho, o limite orçamentário para diárias e passagens do CCHLA ainda não havia sido cadastrado no sistema.

Além desse relatório, o SCDP também disponibiliza consulta ao saldo dos empenhos de cada UGR. Tomando como exemplo a mesma UGR acima, o CCHLA, vejamos abaixo um exemplo de relatório de saldo dos empenhos (estão apenas alguns empenhos):

**Figura 26** – tela de relatório de saldo de empenho – UGR CCHLA (posição em 30/11/2017)

SALDO DE EMPENHO SIAFI								
Descrição	Número	Fonte	Natureza Despesa	Projeto/Atividade	Favorecido / UGR	Saldo SIAFI (R\$)	Saldo disponível (R\$)	
COMPRA DIRETA Passagem DELEM/CCHLA (exame de proficiência)	153065152312017NF802576	0250262400	Custelo Passagens	Projeto 12364208020RK0025	150653 UFPB	4.653,09	4.653,09	
DIÁRIAS COLAB. EVENTUAL REF. DESCENTRALIZAÇÃO TERMO ADITIVO ENTRE O INCRA /UFPB/CCHLA.	153065152312017NF000763	0176370002	Custelo - Diárias de Não-Servidor	Projeto 213632066210T0001	150653 UFPB	47,20	47,20	
COMPRA DIRETA PLEI/EXAME CELPE BRAS CCHLA	153065152312017NF803462 Desativado!	0250262400	Custelo - Passagens	Projeto 12364208020RK0025	150653 - UFPB	0,00	0,00	
DIÁRIAS PARA O CCHLA	153065152312017NE000061	0112000000	Custelo Diárias de Servidor	Projeto 12364208020RK0025	150653 - UFPB	1.956,91	1.140,61	
PASSAGEM TERRESTRE P/ CCHLA - AGENCIA IIIA EVENTOS	153065152312017NE800186	0112000000	Custelo - Passagens	Projeto 12364208020RK0025	150653 - UFPB	694,92	694,92	
compra direta - passagem p/ cchla	153065152312017NE800089	0112000000	Custelo - Passagens	Projeto 12364208020RK0025	150653 - UFPB	5.926,92	5.926,92	

Fonte: SCDP

Conforme se observa no relatório acima, o SCDP faz um comparativo entre o saldo do empenho no sistema SIAFI e o saldo disponível para solicitação no SCDP. Essa informação é bastante significativa, porque geralmente o saldo disponível para solicitação de diárias e passagens está menor no SCDP do que no SIAFI, devido às solicitações que já estão em andamento e ainda não foram executadas (pagas) no SIAFI.

No relatório acima podemos ver como exemplo o empenho 2017NE000061 (Diárias para o CCHLA), que está com saldo de R\$ 1.956,91 no SIAFI e R\$ 1.140,61 disponível no SCDP (posição em 30/11/17). Essa diferença de R\$ 816,30 refere-se a processos de diárias em andamento, que ainda não foram pagas, porém já comprometem o saldo disponível.

Como vários empenhos de 2017 já foram cancelados, não foi possível obter o relatório do final do ano, pois aparecem inconsistências como “empenho inexistente no SIAFI” e “não foi possível calcular o valor disponível”. E, em 2018, os empenhos de diárias e passagens do CCHLA ainda não foram cadastrados no SCDP.

Antes da implantação do SCDP, quando a gestão de diárias e passagens era feita de forma manual, essa informação era um pouco difícil de ser encontrada, pois precisava pesquisar no SIAFI quanto foi empenhado e executado em cada empenho de diária e passagem, o que são muitos, já que são muitas UGR's.

... hoje em dia no SCDP tem essa opção de puxar o extrato de cada empenho, foi uma novidade, foi uma mudança no SCDP que trouxe mais transparência, porque cada centro pode consultar, não só do seu centro como pode consultar qualquer outro. Você hoje entra no SCDP e pode consultar as despesas de toda a universidade (SERVIDOR B - PRA).

Recentemente, acho que desde o ano passado ou do ano retrasado, nós habilitamos todos os solicitantes a terem acesso ao teto orçamentário de cada unidade...Então hoje qualquer Centro ele consegue ver como tá sendo a utilização de cada empenho em tempo real...Então dá sim pra fazer uma gestão desses recursos, dá pra você direcionar melhor esses recursos... o gestor do recurso pode muito bem emitir o relatório... ele mesmo vai controlando e também acredito que no fim do ano, pra fazer as previsões, de quanto vai ser liberado para cada centro. (SERVIDOR C - PRA)

... quando esse processo era manual dificilmente a gente tinha o acesso a essas informações, como era executado esses recursos. Hoje, através do SCDP é possível a gente ter todo um controle por parte de cada empenho específico que é destinado tanto para diária como para passagem. Então a transparência é cem por cento... o SCDP é fantástico nesse sentido, ele proporciona a geração de relatórios que faz você acompanhar toda a execução orçamentária daquele recurso... Hoje eu consigo trabalhar visualizando não só o do CCHLA como facilmente dos outros Centros... Então, eu acho que em termos de transparência, execução orçamentária e outras características, só veio facilitar, só veio melhorar o sistema de execução orçamentária (SERVIDOR D - CENTRO).

Além desses relatórios, a Assessoria de Diárias, Passagens e Hospedagens também faz um controle por planilhas, por UGR e empenho, onde junta informações

do relatório de teto orçamentário gerado pelo SCDP e valores executados em cada empenho pelo Tesouro Gerencial.

Todos esses relatórios gerados pelo SCDP, limite orçamentário total, teto orçamentário e saldo por empenho, podem ser emitidos por cada UGR, proporcionando maior transparência na gestão dos recursos, podendo ser utilizado para auxiliar os gestores de cada unidade no seu controle e planejamento.

## 5 O SCDP E A PUBLICAÇÃO DE INFORMAÇÕES PELA UFPB – SUGESTÕES DE MELHORIA

Com relação à publicação de informações, tanto para a comunidade universitária interna como para toda a sociedade em geral, a pesquisa constatou que o SCDP ainda é pouco utilizado pela UFPB nesse sentido. A seguir serão apresentados 5 tópicos que explicam ações não implantadas (ou implantadas ainda de forma insipiente) pela UFPB.

### • Relatórios gerenciais do SCDP – utilização de forma permanente e periódica

O SCDP é rico em diversos tipos de relatórios, que podem ser gerados no próprio sistema como também através do DW – Data Warehouse, que é um sistema de armazenamento de dados que copia informações de diversos sistemas e elabora relatórios específicos, com fins gerenciais para controle e tomada de decisões.

Porém, esses relatórios ainda não são utilizados de forma periódica, permanente, como prática na instituição, mas na maioria das vezes de forma esporádica, apenas quando é solicitado pelos gestores superiores.

... existe a possibilidade de puxar esses relatórios, do que foi gasto, digamos nos empenhos de cada unidade, e sempre que é solicitado pelos gestores, no caso pelo reitor, pelo pró-reitor, a gente puxa o relatório e entrega. Mas eu confesso que isso não é, digamos, um procedimento padronizado, digamos todo mês a gente entrega um relatório. Assim, sempre que é solicitado a gente fornece essas informações, mas não existe uma metodologia, digamos assim um procedimento... (SERVIDOR B - PRA)

... mas pontualmente eu imprimo os relatórios, eu utilizo quando a direção solicita a informação e os departamentos também, porque a cota daqui de diária e passagem a gente detalha, descentraliza dentre os departamentos e uma parte fica com a direção, então quando um chefe de departamento ou a direção solicita ao setor a informação, aí eu faço consulta do relatório e eu entrego, isso de maneira pontual. (SERVIDOR F - CENTRO)

Para que as informações geradas pelo SCDP se tornem mais transparentes e úteis para a gestão dos recursos de diárias e passagens, a sugestão é que seja enviado relatório de execução orçamentária dessas despesas, com periodicidade regular, para os gestores, para conhecimento, controle e subsídio na tomada de decisões.



## • Organização do site da PRA - publicação de instruções com relação à concessão de diárias e passagens

De acordo com a pesquisa realizada, constatou-se que o site da PRA não tem uma apresentação adequada sobre a concessão de diárias e passagens na UFPB, pois as poucas informações que constam (Instrução Normativa nº 01/2014, modelo de solicitação, modelo de justificativa para pedido fora do prazo e modelo de relatório de viagem) estão soltas, o que dificulta o acesso e a transparência.

Os procedimentos e regras existem, o que falta é uma melhor apresentação/publicação, tanto para os beneficiários de diárias e passagens, que necessitam saber todos os procedimentos e quais documentos e informações devem apresentar para solicitação, como para os usuários solicitantes do SCDP de cada UGR, que devem saber a forma adequada de instruir o processo no sistema, de forma que o mesmo não seja devolvido por falta de informações e anexos.

... isso deveria ser uma política da parte superior, ou seja, lá da própria PRA, que deveria ter todo esse procedimento já publicado, ou seja, transparente no site da própria PRA, de forma que quando chegasse algum professor, discente, da comunidade acadêmica, que não souber algum procedimento específico a gente direcionar para o site... (SERVIDOR D - CENTRO)

Na verdade, o que a gente faz: a gente emite uma circular geralmente no começo do ano com as instruções, a gente já fez isso, mas é um retrabalho, é muito mais interessante você colocar no site realmente, entendeu, qual a documentação necessária para dar entrada, questão de prazo, questão de prazo pra prestação de contas e a própria questão da instrumentação quanto a prestação de contas, com os relatórios... (SERVIDOR F - CENTRO).

Porque para cada solicitante tem uma série de exigências diferentes, um professor tem uma certa documentação, um funcionário, um aluno, servidor, são bem específicos, então poderia especificar o que eles precisam, qual formulário deve preencher, o que deve trazer, pra já trazer o processo pronto, eles também não tem essa informação. Se procurar no site não vão encontrar, aí chegam aqui e pedem toda a informação de uma vez, aí dificulta, atrasa o processo. (SERVIDOR G - CENTRO).

Com vistas a ampliar a transparência e a eficiência, como sugestão poderia ser criado um manual de procedimentos, com instruções sobre a concessão de diárias e passagens no âmbito da UFPB, que contemple todas as informações e modelos de documentos que devem ser anexados no SCDP, desde a solicitação até a prestação de contas. Poderia ser criado um link "Assessoria de Diárias, Passagens

e Hospedagens”, no site da PRA, onde todas essas informações estejam apresentadas com uma linguagem de fácil acesso e boa visualização.

Apesar de não existir ainda esse link, organizado com todas as informações, a PRA encontra-se disponível para prestar todos os esclarecimentos necessários para um bom andamento dos processos.

... o fato de não ter hoje disponível um link, sei sim que dificulta a informação de imediato, mas uma solicitação que qualquer cidadão pode fazer será respondida de forma eficiente pela Pró-reitoria porque assim tem a capacidade de responder a sociedade como deve... não isenta a Pró-Reitoria de responder, na verdade ela vai responder sim de forma clara e eficiente (SERVIDOR A - PRA).

#### • **Interação da Assessoria de Diárias, Passagens e Hospedagens com os centros, departamentos e pós-graduações**

A pesquisa apontou que existe necessidade de uma maior interação/alinhamento entre a gestão central do SCDP, realizada pela Assessoria de Diárias, Passagens e Hospedagens, e os servidores que realizam as solicitações no sistema, ou seja, onde os processos nascem (centros, departamentos, coordenações, etc) através de reuniões periódicas, cursos e/ou treinamentos.

Anualmente a PROGEP oferece o curso “Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP” como curso de capacitação para os servidores interessados e usuários do sistema, onde geralmente é ministrado pelos servidores da Assessoria de Diárias, Passagens e Hospedagens. Porém, ainda é insuficiente porque ocorre apenas anualmente e necessário se faz uma interação mais permanente.

... uma das críticas que eu faço é em relação a um alinhamento de padronização de procedimentos, que geralmente eles costumam mudar os procedimentos sem ter uma comunicação prévia... deveria toda vez que tiver uma mudança chamar e fazer uma reunião, ou anualmente ou semestralmente, de forma que haja uma padronização, um alinhamento dos procedimentos administrativos na questão de diárias e passagens. (SERVIDOR D - CENTRO).

O SCDP como um todo é um sistema bom, tem ajudado bastante, porém tudo requer uma melhoria e encontros, cursos, que orientem melhor a gente, tem muitas funções que a gente desconhece, tá lá e a gente não mexe por medo de fazer alguma coisa errada, então um curso, um encontro que oriente, quando tiver uma mudança chamar, mostrar. Às vezes chega uma mensagem ou outra, mas a carga de trabalho é tão grande que a gente nem dá a devida atenção. (SERVIDOR G - CENTRO).

Sabe-se que são muitos desafios que a Assessoria enfrenta para conseguir dar conta de tantas atribuições, pois é responsável pela análise de todas as solicitações de diárias, passagens e hospedagens do Campus I da UFPB, principalmente pelo fato de possuir um quadro de servidores bem reduzido (atualmente 05 servidores), o que dificulta bastante uma maior interação com os usuários do SCDP nos diversos centros, departamentos e coordenações de pós-graduações.

Nesse sentido, recomenda-se que a referida Assessoria prepare um planejamento anual para o Pró-Reitor de Administração, incluindo reuniões e pequenos treinamentos com os setores solicitantes, no mínimo bimestrais, mostrando a necessidade de aumentar o quadro de servidores da Assessoria. E, enquanto não consegue aumentar seu quadro funcional, pelo menos ver a possibilidade de realizar essas reuniões/treinamentos de maneira mais permanente, principalmente quando houver mudanças de procedimentos.

Além da organização do site com todas as instruções em vigor e atualização do mesmo sempre que houverem novas instruções, essas reuniões presenciais são necessárias para uma melhor interação, troca de experiências e esclarecimento de dúvidas, até pelo fato de novos servidores solicitantes serem cadastrados, tudo com vistas a uma maior transparência na gestão dos processos de diárias e passagens da UFPB.

#### • **Boletim interno dos atos de concessão de diárias**

De acordo com o artigo 6º do Decreto da Presidência da República nº 5.992/2006 e artigo 22 da IN/2014 da UFPB, “os atos de concessão de diárias serão publicados no boletim interno ou de pessoal do órgão ou entidade concedente”.

Conforme a pesquisa realizada, na UFPB existe o BSE - Boletim de Serviço Eletrônico, instrumento utilizado para dar ao público conhecimento dos atos e procedimentos formais editados no âmbito dessa instituição, onde são divulgados os assuntos administrativos rotineiros, atendendo ao princípio da publicidade previsto na CF/1988 e à Lei 4.965 de 5 de maio de 1966, dando transparência e legalidade aos atos da instituição.

O BSE, editado pela Editora Universitária, tem periodicidade semanal, sendo constituído por atos administrativos de natureza interna da instituição, tais como:

afastamentos, licenças, comunicações de férias, bem como outras vantagens. Porém, não publica os atos de concessão de diárias nacionais, mas apenas as Portarias de afastamentos internacionais.

O artigo 11 da IN/2014 da UFPB determina que as solicitações de viagens internacionais devem ser encaminhadas ao Gabinete da Reitora, no prazo de 60 (sessenta) dias no mínimo, sendo necessário a autorização para afastamento do Ministro da Educação e da Reitora, devendo ser publicada no Diário Oficial da União.

... pois eu não tinha conhecimento dessa informação, nem nunca contribuí para essas publicações e só tenho conhecimento de publicação de viagens ao exterior, que são autorizadas pelo MEC, já são estabelecidas as reservas orçamentárias e financeiras e são publicadas no Diário Oficial da União e depois segue o trâmite normal do SCDP. (SERVIDOR G - CENTRO).

Conforme o próprio relato de alguns servidores entende-se que existem dificuldades para publicação dos atos de concessão de diárias nacionais, devido à grande quantidade de viagens e também por falta de recursos humanos para atender todas as necessidades e imposições legais, ficando muitas necessidades da UFPB em segundo plano, em detrimento de situações mais emergentes.

... hoje nós já estamos chegando a quase 4.000 solicitações de passagens e diárias, então realmente eu não sei como seria essa questão de publicação... nunca fui questionada, nem solicitada com relação a isso... A única coisa que eu sei que é das viagens internacionais, que as solicitações são diferentes, é tanto que a gente exige um prazo de 60 dias de antecedência, porque realmente elas são um pouco mais rigorosas, em que sentido: tem que ter uma portaria da PROGEP liberando o servidor e, além disso deve-se ter uma liberação do MEC publicada em Diário Oficial da União... precisam ter Portaria da PROGEP liberando o servidor e precisam ter uma Portaria do MEC também autorizando a saída dele, mas todas as outras eu acho que realmente é meio complicado porque são muitas, muitas solicitações, não sei como seria feito isso pro boletim interno pra publicação (SERVIDOR C - PRA).

... existiram grandes mudanças feitas no ano de 2014... então assim, cada mudança dessa demandou que o setor fosse dedicado a isso, o que permitiu infelizmente que algumas coisas ficassem em segundo plano e depois disso ainda teve a aquisição de compra direta, que demandou novo treinamento do pessoal, que dificultou ainda mais o trabalho da gestão do SCDP feita pela PRA... por questão de falta de recursos mesmo para atender todas as necessidades e imposições das normas vigentes. Foram feitas, como eu já falei, escolhas, e as escolhas foram atender as novidades do SCDP... (SERVIDOR A - PRA).

Porém, mesmo diante das situações adversas, a sugestão é que a UFPB (Editora Universitária, Assessoria de Diárias, Passagens e Hospedagens e demais envolvidos) estude a melhor maneira de realizar tal publicação, extraindo os dados do SCDP, seja através de um boletim exclusivo ou no próprio BSE já existente, de maneira que se cumpra a legislação, ampliando a transparência na UFPB.

#### • **Página de Transparência da UFPB**

Conforme já comentado no capítulo 3.2 desse trabalho, que trata sobre a evolução da legislação sobre transparência na gestão pública federal, o Decreto da Presidência da República nº 5.482/2005 determina que cada órgão ou entidade federal deve possuir uma página, acessada por meio de atalho na página inicial do seu sítio eletrônico, chamada Transparência Pública, para divulgação de dados e informações referentes à sua execução orçamentária e financeira e outros relacionados a licitações, contratos e convênios.

Posteriormente, a Portaria Interministerial nº 140/2006 do MPOG e CGU veio disciplinar essas Páginas de Transparência, quanto ao seu conteúdo, prazos, apresentação, linguagem e outros assuntos. Vamos nos concentrar no capítulo 15, que trata sobre a publicação das despesas com diárias e passagens, cujas informações devem ser extraídas do SCDP.

De acordo com o capítulo 15 da referida Portaria, deverão ser publicados e atualizados quinzenalmente na Página de Transparência Pública da UFPB os seguintes dados referentes a diárias e passagens: I - órgão superior; II - órgão subordinado ou entidade vinculada; III - unidade gestora; IV - nome do servidor; V - cargo; VI - origem de todos os trechos da viagem; VII - destino de todos os trechos da viagem; VIII - período da viagem; IX - motivo da viagem; X - meio de transporte; XI - categoria da passagem; XII - valor da passagem; XIII - número de diárias; XIV - valor total das diárias; XV - valor total da viagem.

Na UFPB, a PROPLAN é a Pró-Reitoria com competência para dar transparência às informações institucionais, conforme artigo 6º item XVI do seu Regimento Interno, através da CODEINFO, que é a Coordenação responsável pelo gerenciamento e atualização do Portal (Página) de Transparência Pública da instituição, garantindo assim ao cidadão o acesso às informações institucionais.

Vejamos o que diz o Regimento Interno da PROPLAN sobre a missão, objetivos e competências da CODEINFO:

Art. 26. A Codeinfo tem como missão gerir e acompanhar os dados e informações institucionais visando à elaboração de modelos de eficiência e eficácia da gestão informacional, bem como garantir ao cidadão, na forma da lei, o acesso às informações institucionais.

Art. 27. A Codeinfo tem como objetivo assessorar a Proplan na elaboração de diagnósticos e relatórios, a partir de dados e informações institucionais que possam auxiliar na definição de políticas, planos, metas e normas, visando ao desenvolvimento da UFPB, bem como assegurar a transparência das informações por meio das seguintes ações e ferramentas de gestão:

IV - gerenciamento do Portal da Transparência da UFPB.

Art. 29. Compete à Codeinfo:

XI - gerenciar e manter atualizado o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), o Sistema de Dados Abertos e o Portal da Transparência da UFPB

A referida pesquisa constatou que a Página de Transparência Pública da UFPB encontra-se desatualizada em relação às informações em geral e principalmente em relação às determinações da legislação vigente. Em consulta feita à CODEINFO – Coordenação de Informação sobre o assunto, através do e-SIC, a mesma respondeu que o Portal (Página) de Transparência da UFPB:

Está sendo reformulado para atender às regulamentações legais, por meio de projeto de reformulação liderado pela Coordenação de Informação (CODEINFO), da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento. Dentre as ações que estão sendo realizadas incluem o mapeamento dos endereços eletrônicos para atender às categorias estabelecidas por lei, a validação das informações, estudo sobre a periodicidade das atualizações, a composição dos conteúdos para atender aos critérios de acessibilidade, o estabelecimento de pontos focais nas unidades internas para garantir o compromisso com a informação à sociedade. O funcionamento do portal com as informações básicas está previsto para Janeiro/2018 (CODEINFO UFPB).

Percebe-se que a UFPB tem consciência de que a sua Página de Transparência atualizada é imprescindível para ampliação da transparência e para fins de controle social por parte da sociedade, porém é uma tarefa que envolve esforço praticamente de toda a instituição, no sentido de colaborar com a CODEINFO na prestação de informações necessárias para atualização constante da Página.

Com relação às informações sobre Diárias e Passagens, foco dessa pesquisa, como sugestão a CODEINFO poderia fazer uma reunião com a

Assessoria de Diárias, Passagens e Hospedagens da UFPB para alinhar a melhor maneira de extrair essas informações do SCDP. De preferência, criar um link em forma de banner denominado “Diárias e Passagens”, para uma melhor visualização, dentro da Página de Transparência, que ao ser clicado já apareçam todos os dados citados no artigo 15 da Portaria citada acima, de forma organizada, com linguagem clara e acessível.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transparência é um princípio indispensável na gestão pública federal, pois proporciona o controle social, incentivando a participação popular nas políticas públicas. E a UFPB, como instituição pública e considerando a necessidade de cumprir com seu papel social, precisa estar preocupada a cada dia em ampliar a transparência pública na sua gestão.

E ser transparente não é apenas cumprir a legislação, mas além disso, é uma questão de compromisso social, de prestar contas para a sociedade, dando visibilidade às suas ações, de maneira que a informação seja acessível a todos.

Para isso, a UFPB vem buscando meios para ampliar essa transparência, como por exemplo a internet e as TIC's que vem revolucionando a administração pública, proporcionando uma transparência mais efetiva, através de sistemas informatizados, como é o caso do SCDP, implantado na instituição em 2009.

Diante da pesquisa realizada, constatou-se que a implantação do SCDP na UFPB enfrentou muitos desafios, alguns relacionados a recursos humanos, como treinamentos insuficientes, falta de recursos humanos capacitados com sistemas *on line* e questão cultural, bem como questões relacionadas com recursos físicos e financeiros, como a carência de recursos na área de informática e internet insuficiente.

Porém, mesmo diante de tantos desafios enfrentados, a pesquisa revela que o SCDP hoje funciona em toda a instituição como sistema oficial na gestão de diárias e passagens e tanto na pesquisa feita diretamente no SCDP, em telas de consulta, PCDP's e relatórios gerados, como nas entrevistas, ficou claro que foi grande a contribuição do sistema para ampliar a transparência na gestão desses gastos, como foi comentado no capítulo 4.3.

A pesquisa também concluiu que, embora o SCDP tenha ampliado a transparência na gestão de diárias e passagens na UFPB em vários aspectos, o sistema ainda está sendo pouco utilizado no que se refere à publicação de informações, tanto para a comunidade universitária interna como para toda a sociedade em geral. Todos tem direito de saber quanto e como os recursos estão sendo aplicados.

Nesse sentido, recomenda-se que sejam atendidas as sugestões apontadas no capítulo 5 desse trabalho, com a finalidade de proporcionar um melhor



planejamento e subsídio na tomada de decisões pelos gestores, garantindo uma gestão mais eficiente, além de possibilitar um maior controle social, ampliando ainda mais a transparência na UFPB.

## REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Estelbina Miranda de. **Metodologia da investigação quantitativa e qualitativa**: Normas técnicas de apresentação de trabalhos científicos. 2 ed. Assunção, Paraguai: Saf, 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: Para uma teoria geral da política. 14. Ed. São Paulo: Paz e Terra S/A, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: Uma defesa das regras do jogo. 5. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) >. Acesso em: 24 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005**. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. 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: 24 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.992, de 19 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a concessão de diárias no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5992.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5992.htm) >. Acesso em: 24 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.258, de 19 de novembro de 2007**. Altera e acresce dispositivos aos Decretos nºs 4.307, de 18 de julho de 2002 e 5.992, de 19 de dezembro de 2006, que dispõem sobre o pagamento de diárias. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6258.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6258.htm) >. Acesso em: 06 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.689, de 02 de março de 2012**. Estabelece, no âmbito do Poder Executivo federal, limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7689.htm) >. Acesso em: 11 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei 4.965, de 05 de maio de 1966**. Dispõe sobre a publicação dos atos relativos aos servidores públicos civis do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4965.htm) >. Acesso em: 30 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.460, de 17 de setembro de 1992.** Concede antecipação de reajuste de vencimentos e de soldos dos servidores civis e militares do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8460consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8460consol.htm) >. Acesso em: 08 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm) >. Acesso em: 24 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso a Informação).** 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm) >. Acesso em: 07 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014.** Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/L13043.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13043.htm) >. Acesso em: 12 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 822, de 01 de março de 2018.** Altera a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, para dispor sobre a dispensa de retenção de tributos federais na aquisição de passagens aéreas pelos órgãos ou entidades da administração pública federal. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv822.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv822.htm) >. Acesso em: 04 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Ofício Circular nº 2/2018/DIFES/SESU, de janeiro de 2018.** Disponível em: < [file:///C:/Users/user/Downloads/Oficio%20cir.%2002%20SEI\\_23000.000102\\_2018\\_68.pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/Oficio%20cir.%2002%20SEI_23000.000102_2018_68.pdf) > Acesso em: 16 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria nº 403 de 23 de abril de 2009.** Dispõe sobre a solicitação, autorização, concessão e prestação de contas de diárias, passagens e hospedagem no âmbito do Ministério da Educação, e dá outras providências. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port403.pdf> > Acesso em 17 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Ofício Circular nº 582, de 29 de dezembro de 2017.** Disponível em: < <http://www.icet.ufam.edu.br/wp-content/uploads/2018/01/Passagens-e-diarias-2.pdf> >. Acesso em: 12 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Portaria nº 205, de 22 de abril de 2010.** Disponível em: < [https://www.scdp.gov.br/Manual/PORTARIA\\_205.pdf](https://www.scdp.gov.br/Manual/PORTARIA_205.pdf) > Acesso em: 20 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Portaria nº 505, de 29 de dezembro de 2009**. Disponível em: <  
[https://www.scdp.gov.br/Manual/PORTARIA\\_N\\_505\\_DE\\_29\\_DE\\_DEZEMBRO\\_DE\\_2009.pdf](https://www.scdp.gov.br/Manual/PORTARIA_N_505_DE_29_DE_DEZEMBRO_DE_2009.pdf) > Acesso em: 20 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Portaria nº 555, de 31 de dezembro de 2014**. Disponível em: <  
<https://sislex.previdencia.gov.br/paginas/63/MOG/2014/555.htm> > Acesso em: 04 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Controladoria Geral da União. **Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006**. Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet, e dá outras providências. Disponível em: <  
[http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria\\_cgu-mpog\\_140\\_2006.pdf/view](http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu-mpog_140_2006.pdf/view) >. Acesso em: 23 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa nº 3, de 11 de fevereiro de 2015**. Dispõe sobre diretrizes e procedimentos para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <  
[http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/ORGaos/Min\\_Div/MPOG\\_IN\\_03\\_15.html](http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/ORGaos/Min_Div/MPOG_IN_03_15.html) >. Acesso em: 06 jul. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Cidadania e res publica: A emergência dos direitos republicanos**. Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <  
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46993/46159>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Construindo o Estado Republicano: Democracia e reforma da gestão pública**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

\_\_\_\_\_. **Uma nova gestão para um novo Estado: Liberal, social e republicano**. Revista do Serviço Público. Canadá, 2001. Disponível em: <  
<http://bresserpereira.org.br/papers/2001/78Ottawa-p.pdf> > Acesso em: 15 jul. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. **Responsabilidade Social: Desafios à gestão universitária**. Responsabilidade Social das Instituições de Ensino Superior. In: Revista da Associação Brasileira das Instituições de Ensino Superior. Estudos, v. 23, n.34. Brasília, 2005.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. **Diárias e passagens – perguntas e respostas**. Brasília, 2011. Disponível em: <  
<file:///C:/Users/user/AppData/Local/Temp/Diarias%20e%20Passagens%20-%20Perguntas%20e%20Respostas%20-%20CGU.pdf> > Acesso em: 10 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Olho Vivo no dinheiro público. **Controle Social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social.** Coleção Olho Vivo, 3. Ed. Brasília: Positiva, 2012. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf> > Acesso em: 17 maio 2017.

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA – ESAF. **Cadernos de Finanças Públicas.** Brasília, Ano I, nº 1, dez 2000. Disponível em: < <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/arquivos-gerais/arquivo.2014-05-21.1193480449> > Acesso em: 03 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Cadernos de Finanças Públicas.** Brasília, nº 13, dez 2013. Disponível em: < <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/arquivos-gerais/arquivo.2014-12-11.7807996922> > Acesso em: 05 jun. 2017.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. **Regras e Fundamento do SCDP.** Brasília, módulo 1, 2016. Disponível em: < [http://www.sef.eb.mil.br/sef/images/a2/assessoria2/scdp/2016/Manuais/modulos/M%C3%B3dulo\\_1\\_-\\_Vis%C3%A3o\\_Geral\\_do\\_Sistema\\_de\\_Concess%C3%A3o\\_de\\_Di%C3%A1rias\\_e\\_Passagens.pdf](http://www.sef.eb.mil.br/sef/images/a2/assessoria2/scdp/2016/Manuais/modulos/M%C3%B3dulo_1_-_Vis%C3%A3o_Geral_do_Sistema_de_Concess%C3%A3o_de_Di%C3%A1rias_e_Passagens.pdf) > Acesso em: 05 nov. 2017.

FERNANDES, Claudio Roberto; SILVA, Ezequiel José da et al. **A transparência como desdobramento do princípio constitucional da publicidade na atual Administração pública brasileira.** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 17, nº 3384, out 2012. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/22743> >. Acesso em: 05 jun. 2017.

FLEURY, Sonia. Democracia Deliberativa. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org). **Dicionário de Políticas Públicas.** 2. Ed. São Paulo: Editora da Unesp, 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. **Caderno de Boas Práticas de Governança Corporativa para Empresas de Capital Fechado. Um guia para sociedades limitadas e sociedades por ações fechadas.** Série Cadernos de Governança Corporativa, 12. São Paulo: IBGC, 2014.

JARDIM, José Maria. **A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa.** Revista do Serviço Público. Brasília 59 (1): 81-92, Jan/Mar 2008. Disponível em: < <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1486/2008%20Vol.59%2cn.1%20Revisada.pdf?sequence=1&isAllowed=y> > Acesso em: 25 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. **A lei de acesso à informação pública:** Dimensões político-informacionais. XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação – XIII ENANCIB. Rio de Janeiro: UNIRIO, 2012. Disponível em: <  
<http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/bitstream/handle/123456789/1736/A%20LEI%20DE%20ACESSO.pdf?sequence=1> > Acesso em: 25 de maio de 2017.

KAHIR, Amir Antonio. Responsabilidade Fiscal. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org). **Dicionário de Políticas Públicas**. 2. Ed. São Paulo: Editora da Unesp, 2015.

LIMBERGER, Têmis. **Transparência administrativa e novas tecnologias:** o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. Revista de Direito Administrativo do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, v. 8, n. 39, set./out. 2006.

MADRIGAL, Alexis. **A gestão democrática na Administração Pública: Participação popular para o desenvolvimento de políticas públicas junto à gestão pública.** Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/43657/a-gestao-democratica-na-administracao-publica> > Acesso em: 25 de maio de 2017.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES, Fernando Gonçalves. *Accountability*. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org). **Dicionário de Políticas Públicas**. 2. Ed. São Paulo: Editora da Unesp, 2015.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: Teoria, método e criatividade**. 28 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Disponível em <  
<http://www.portaltransparencia.gov.br> > Acesso em: 06 de junho de 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO - MP. **Nota sobre aquisição de passagens aéreas**. Disponível em <  
<http://www.planejamento.gov.br/noticias/nota-de-esclarecimento-sobre-aquisicao-de-passagens-aereas> > Acesso em: 12 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. **O que é o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP?** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/logistica-e-servicos-gerais/diarias-e-passagens/o-que-e-o-sistema-de-concessao-de-diarias-e> >. Acesso em 06 de julho de 2017

MOISÉS, José Álvaro. Democracia. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org). **Dicionário de Políticas Públicas**. 2. Ed. São Paulo: Editora da Unesp, 2015.

\_\_\_\_\_. Democracia Representativa. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org). **Dicionário de Políticas Públicas**. 2. Ed. São Paulo: Editora da Unesp, 2015.

NASCIMENTO, Ronaldo Edson. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**. 5. Ed. Brasília: Vestcon, 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Controle/Controle Social. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org). **Dicionário de Políticas Públicas**. 2. Ed. São Paulo: Editora da Unesp, 2015.

\_\_\_\_\_. Democracia Participativa. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org). **Dicionário de Políticas Públicas**. 2. Ed. São Paulo: Editora da Unesp, 2015.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. In: Lua nova: Revista de cultura e política, São Paulo, 1998. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf> >. Acesso em: 11 de abril de 2017.

PAES, Eneida Bastos. **A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil**: desafios na implementação de seus princípios. Revista do Serviço Público. Brasília 62 (4): 407-423, Out/Dez 2011. Disponível em: < <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1597/1/A%20constru%c3%a7%c3%a3o%20da%20Lei%20de%20Acesso%20%c3%a0%20Informa%c3%a7%c3%a3o%20P%c3%bablica%20no%20Brasil%20desafios%20na%20implementa%c3%a7%c3%a3o%20de%20seus%20princ%c3%adpios.pdf> > Acesso em: 26 de maio de 2017.

PAIVA, Simone Bastos; DUARTE, Emeide Nóbrega. **Gestão Universitária em foco**: uma abordagem teórica e prática. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2012.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability**: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf> >. Acesso em: 11 de abril de 2017.

PLATT NETO, Orion Augusto; DA CRUZ, Flávio; VIERIA, Audí Luiz. **Transparência das Contas Públicas**: um enfoque no uso da Internet como instrumento de publicidade na UFSC. Revista Contemporânea de Contabilidade, vol. 3, núm. 5, janeiro-junho, 2006, p. 135-146. Florianópolis, Brasil. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76200508> > Acesso em: 23 de agosto de 2017.

RENNÓ, Lucio R. *Responsiveness*. In: GIOVANNI, Geraldo Di; NOGUEIRA, Marco Aurélio (Org). **Dicionário de Políticas Públicas**. 2. Ed. São Paulo: Editora da Unesp, 2015.

RIBEIRO, Raimunda Maria da Cunha. **A natureza da gestão universitária:** Influência de aspectos político-institucionais, econômicos e culturais. Revista Internacional de Educação Superior, v.3, n.2, p. 357-379, maio/ago 2017. Campinas, 2017. Disponível em: < <http://ojs.fe.unicamp.br/index.php/RIESup/article/view/7787> >. Acesso em: 24 de agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. **Os desafios contemporâneos da gestão universitária:** Discursos politicamente construídos. In: IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação/VII Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação. Porto, 2014. Disponível em: < [http://www.anpae.org.br/IBERO\\_AMERICANO\\_IV/GT2/GT2\\_Comunicacao/RaimundaMariadaCunhaRibeiro\\_GT2\\_integral.pdf](http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT2/GT2_Comunicacao/RaimundaMariadaCunhaRibeiro_GT2_integral.pdf) >. Acesso em: 09 de agosto de 2017.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social:** Métodos e técnicas. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Accountability na Administração Pública:** a Atuação dos Tribunais de Contas. In XXXIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - Anpad, São Paulo, 2009. Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf> >. Acesso em: 17 de abril de 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS – SERPRO. **SCDP – Sistema de Concessão de Diárias e Passagens.** Disponível em: < <https://intra.serpro.gov.br/linhas-negocio/catalogo-de-solucoes/solucoes/outras-solucoes/sistema-de-concessao-de-diarias-e-passagens-scdp> >. Acesso em 06 de julho de 2017

SORDI, Maria Regina Lemes de. **A Responsabilidade Social como valor agregado do Projeto Político Pedagógico dos cursos de graduação:** O confronto entre formar e instruir. Responsabilidade Social das Instituições de Ensino Superior. In: Revista da Associação Brasileira das Instituições de Ensino Superior. Estudos, v.23, n. 34. Brasília, 2005.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA. Conselho Universitário. **Resolução nº 16/2017.** Regulamenta o Regimento Interno da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento (PROPLAN). Disponível em: < [file:///C:/Users/user/Downloads/Runi16\\_2017.pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/Runi16_2017.pdf) >. Acesso em: 06 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Gabinete da Reitora. **Instrução Normativa nº 1, de 12 de fevereiro de 2014.** Regulamenta a solicitação, autorização, concessão, pagamento e prestação de contas de diárias e passagens no âmbito da Universidade Federal da Paraíba. Disponível em: < <file:///D:/Meus%20arquivos/Downloads/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2001%20de%2012%20Fevereiro%20de%202014.PDF> >. Acesso em: 06 nov. 2017.



\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2014-2018**. João Pessoa, 2014. Disponível em: < [http://www.ufpb.br/sites/default/files/pdfs/PDI%20UFPB%202014-2018\\_Final3%20-27.05.pdf](http://www.ufpb.br/sites/default/files/pdfs/PDI%20UFPB%202014-2018_Final3%20-27.05.pdf) > Acesso em: 30 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Pró-Reitoria de Administração. **Memorando Circular nº 5, de 12 de janeiro de 2018**. Suspensão de passagens aéreas. Disponível em: < [https://sipac.ufpb.br/sipac/protocolo/memorando\\_eletronico/memorando\\_eletronico.jsf?idMemorandoEletronico=649547](https://sipac.ufpb.br/sipac/protocolo/memorando_eletronico/memorando_eletronico.jsf?idMemorandoEletronico=649547) > Acesso em: 16 jan. 2018.

VALLAEYS, François. **O que significa responsabilidade social universitária?** In: Revista da Associação Brasileira das Instituições de Ensino Superior. Estudos, v.24, n.36. Brasília, 2006.

VAZ, José Carlos. **Administração Pública e Governança Eletrônica:** Possibilidades e desafios para a tecnologia da informação. In: Governo Eletrônico – os desafios da participação cidadã. Série Debates nº 24, p. 13-26, Fundação Konrad Adenauer. Fortaleza, 2002. Disponível em: < <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/governo-eletronico-participacao-cidada.pdf> >. Acesso em: 28 de agosto de 2017.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A

#### **Entrevista aos servidores/gestores do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP na UFPB (alguns também trabalhavam com diárias e passagens antes da implantação do sistema)**

Prezado (a) servidor/gestor (a)

Esta entrevista faz parte do processo metodológico da pesquisa “Transparência na gestão pública federal: o caso do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP na Universidade Federal da Paraíba - UFPB” desenvolvida por Ana Patrícia Guedes de Souza e orientada pelo Prof. Dr. Rodrigo Freire de Carvalho e Silva, no âmbito do Mestrado em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – MPPGAV, da Universidade Federal da Paraíba - UFPB.

A entrevista engloba questões referentes à implantação e funcionamento do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP na UFPB, fazendo um comparativo da gestão antes e depois da implantação do sistema.

Lembramos que sua participação é voluntária e que seu anonimato será garantido.

A entrevista será gravada e posteriormente transcrita, de modo a respeitar o conteúdo exato das suas informações.

Comprometemo-nos em divulgar os resultados desta pesquisa, após a sua conclusão, para os entrevistados. Ressaltamos que sua participação será de suma importância para o êxito desta pesquisa.

Agradecemos antecipadamente sua disponibilidade e a assinatura do termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

## ROTEIRO

### **1) Com relação à implantação do SCDP na UFPB:**

- a) Quais os principais desafios enfrentados pela UFPB no processo de implantação do SCDP na instituição?
- b) O SCDP está sendo utilizado em toda a UFPB? Se existe alguma unidade que não utiliza, explicar o porquê.

### **2) Comparando com o período antes da utilização do SCDP:**

- a) Quais as principais mudanças trazidas pelo sistema? Essas mudanças ajudaram a ampliar a transparência na gestão de diárias e passagens da UFPB? Explique
- b) Do ponto de vista contrário, houve mudanças negativas, que vieram atrapalhar a transparência na gestão? Quais? Por quê?

### **3) Com relação à publicação das informações:**

- a) Os relatórios e ou informações geradas pelo SCDP são utilizados para subsidiar o processo de tomada de decisões pela gestão superior da UFPB? Quais são esses relatórios? Como funciona esse processo?
- b) Os relatórios e ou informações geradas pelo SCDP são utilizados na divulgação das despesas com diárias e passagens na página de transparência da UFPB? Como funciona esse processo?
- c) Os atos de concessão de diárias são publicados em algum boletim interno da UFPB? As viagens para o exterior são publicadas no Diário Oficial da União? O SCDP ajuda nesse processo? Como?

## ANEXOS

## ANEXO A



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

(UNIDADE GESTORA RESPONSÁVEL CONCEDENTE)\*

## SOLICITAÇÃO DE ( ) DIÁRIAS ( ) PASSAGENS

## 1. IDENTIFICAÇÃO

Nome			
CPF		DADOS BANCÁRIOS	
Cargo ou Função que ocupa		EMAIL	
Data de nascimento		TELEFONE	

## 2. DESCRIÇÃO DO MOTIVO DA VIAGEM

--

## 3. DESTINO (Ida e Volta)

--

## 4. PERÍODO DE AFASTAMENTO

SAÍDA	Data		Horário	
MISSÃO/COMPROMISSO	Data		Horário	
RETORNO	Data		Horário	

## 5. TRANSPORTE

<input type="checkbox"/>	Empresa terrestre	<input type="checkbox"/>	Veículo Oficial	<input type="checkbox"/>	Empresa Aérea	<input type="checkbox"/>	Outros: _____
--------------------------	-------------------	--------------------------	-----------------	--------------------------	---------------	--------------------------	---------------

Em caso de veículo próprio, por favor informar a distância percorrida (em km):

\_\_\_\_\_

## 6. DÉBITO DO RECURSO

<input type="checkbox"/>	Reitoria	<input type="checkbox"/>	Câmpus _____	<input type="checkbox"/>	Projeto	<input type="checkbox"/>	Outros: _____
--------------------------	----------	--------------------------	--------------	--------------------------	---------	--------------------------	---------------

**7. JUSTIFICATIVA** para viagens que ocorram em final de semana e/ou feriados (se houver) ou justificativa para sair no dia anterior ao evento:

---

**8. JUSTIFICATIVA** para entrega da solicitação fora do prazo de 10 dias (viagens nacionais) e 20 dias (viagens internacionais), conforme Portaria 403/2009 de 23/04/2009:

---

### TERMO DE COMPROMISSO

Pelo presente, comprometo-me a:

- a) Restituir, em cinco dias contados a partir da data de retorno à UFPB, as diárias recebidas em excesso;
- b) Arcar com a multa imposta pelas empresas aéreas, quando descumprir os horários por elas estabelecidos, para chegada ao aeroporto;
- c) Restituir o canhoto das passagens utilizadas junto com a Prestação de Contas da Viagem (Relatório de viagem e certificado do evento, se existir) no prazo de 5 dias;
- d) Arcar com as despesas de alterações de horário de voo, quando não for de interesse da instituição.

Em

---



---

Assinatura do proposto

### 9. DE ACORDO:

Há pertinência entre a função ou cargo do proposto com o motivo da viagem?

Sim

Não

Justifique (caso negativo):

---



---

**Chefia Imediata**

Carimbo Identificação

---

**Autoridade Concedente**

Carimbo Identificação

**ANEXO B**

Ministério da Educação

Universidade Federal da Paraíba

**Unidade Gestora Responsável****JUSTIFICATIVA PARA SOLICITAÇÃO FORA DO PRAZO LEGAL**

O responsável pela UGR, no uso de suas atribuições legais, vem por meio deste justificar a solicitação de pagamento de diárias e/ou passagens fora do prazo legal pelos motivos a seguir expostos:

Proposto:	
Viagem:	
Data:	
Justificativa do <b>Responsável pela UGR</b> :	

---

**Responsável pela UGR**

\*Substituir os campos em vermelho



Viagem realizada?		Sim	Não - Se não, descrever o motivo abaixo:
Houve prorrogação da viagem?		Sim	Não - Se sim, descrever e justificar o motivo:
Houve alteração no transporte?		Sim	Não - Se Sim, descrever e justificar o motivo:
Há restituição de valores?		Sim	Não
Caso haja restituição, informe o tipo de despesa relacionada à viagem (Passagens, remarcação de bilhetes, etc.) – Anexar os comprovantes de pagamento, juntamente com o formulário de ressarcimento de despesas.			
Data:		Assinatura do proposto:	
Data:		Assinatura do Chefe Imediato:	

\*ALTERAR O CAMPO EM VERMELHO PELA NOMENCLATURA CORRESPONDENTE.



## ANEXO D



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
GABINETE DA REITORIA**

**INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 01, de 12 de fevereiro de 2014**

**Regulamenta a solicitação, autorização, concessão,  
pagamento e prestação de contas de diárias e passagens  
no âmbito da Universidade Federal da Paraíba**

A Reitora da Universidade Federal da Paraíba, no uso de suas atribuições legais, resolve regulamentar a solicitação, autorização, concessão, pagamento e prestação de contas de diárias e passagens no âmbito do UFPB.

**Art. 1º** A concessão de diárias e passagens referentes a deslocamento no território nacional e no exterior, no âmbito da Universidade Federal da Paraíba, reger-se-á pelo disposto no **Decreto nº 5.992**, de 19 de dezembro de 2006, **Portaria MEC 403** de 23 de abril de 2009, demais legislações em vigor e por esta Instrução Normativa de abril de 2009, demais legislações em vigor e por esta Instrução Normativa.

### **I – DISPOSIÇÕES GERAIS**

**Art. 2º** A concessão de diárias e passagens, no âmbito da Universidade Federal da Paraíba ocorrerá, exclusivamente, por meio do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), devendo ser observado o Manual do Usuário do Sistema, desenvolvido pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MP).

**Art. 3º** Para fins desta Instrução Normativa considera-se:

- 1 - **Proposto:** É a pessoa que viaja, indicada para receber a diária;
- 2 - **Solicitante:** O usuário previamente cadastrado no SCDP, responsável pelo cadastro da solicitação da viagem emitida pelo Proposto;
- 3 - **Representante Administrativo:** O usuário previamente cadastrado no SCDP, responsável pela compra de passagens aéreas da solicitação da viagem emitida pelo Proposto;
- 4 - **Proponente:** é a autoridade responsável pela indicação do proposto, pela análise da pertinência da missão, pela análise da relevância da participação, pela avaliação dos dados e documentação da viagem, pela aprovação da viagem e envio ao Ordenador de Despesas e pela aprovação da prestação de contas;
- 5 - **Ordenador de Despesa:** É o responsável pela aprovação das viagens no SCDP;
- 6 - **Autoridade Superior:** é o responsável pela aprovação das viagens urgentes, em que a data de solicitação seja inferior a dez dias da viagem;
- 7 - **Consultor de viagem Internacional:** é o responsável pela verificação da caracterização, do enquadramento legal e da documentação pertinente às viagens ao exterior;
- 8 - **Ministro/Dirigente:** é o responsável pela autorização das Viagens Internacionais;
- 9 - **Coordenador Financeiro:** é o responsável por cadastrar os empenhos de diárias e passagens gerados no SIAFI e efetuar o pagamento das diárias ao proposto (emissão da OB);
- 10 - **Coordenador Orçamentário:** é o responsável por cadastrar o Teto Orçamentário;
- 11 - **Gestor Setorial:** é o responsável pelo acompanhamento dos procedimentos necessários

*AFM*

à implantação e operação do sistema, bem como de interação com o Gestor Central;

12 – **Administrador Setorial:** Efetua consultas de gerenciamento no sistema;

13 – **Assessor:** é o responsável pela análise prévia das solicitações de viagem.

## II – DAS DIÁRIAS E PASSAGENS

**Art. 4º** O servidor que, afastar-se a serviço da sede em caráter eventual ou transitório para outro ponto do território nacional ou para o exterior fará jus a passagens e diárias, destinadas a indenizar as parcelas de despesas extraordinárias com pousada, alimentação e locomoção urbana.

**Art. 5º** A diária será concedida por dia de afastamento, sendo devida pela metade quando o deslocamento não exigir pernoite fora da sede, quando a União custear, por meio diverso, as despesas de hospedagem e quando ocorrer no dia de retorno à sede de serviço.

**Art. 6º** Não são devidas diárias quando as despesas extraordinárias com hospedagem, alimentação e locomoção forem custeadas integralmente pela administração, pela organização do evento ou do serviço a ser realizado, devido à inexistência de prejuízo a ser compensado por essa espécie indenizatória, conforme exposto na **Nota Técnica Nº 167/2009/COGES/DENOP/SRH/MP:**

**Parágrafo único:** O pagamento de metade do valor da diária somente se legitima quando a Administração efetuar o custeio de apenas parte das despesas extraordinárias;

**Art. 7º** Nos casos em que o deslocamento da sede constituir exigência permanente do cargo, o servidor não fará jus a diárias.

**Art. 8º** Não fará jus a diárias o proposto que se deslocar dentro da mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião a que estiver lotado, constituída por municípios limítrofes e regularmente instituída, ou em áreas de controle integrado mantidas com países limítrofes, cuja jurisdição e competência dos órgãos, entidades e servidores brasileiros consideram-se estendida, salvo se houver pernoite fora da sede, hipóteses em que as diárias pagas serão sempre as fixadas para os afastamentos dentro do território nacional.

## III – DA SOLICITAÇÃO E CONCESSÃO

**Art. 9º** As diárias devem ser solicitadas pelo proposto a ser creditado, através de formulário próprio, que estará permanentemente disponível no sítio da rede mundial de computadores da Pró-reitoria de Administração ou de cada Câmpus.

**Parágrafo único.** Deverão ser entregues ao **solicitante** os originais de todos os formulários referentes às diárias, sendo vedada a assinatura escaneada (digital), o qual arquivará, por no mínimo 05 (cinco) anos.

**Art. 10** As propostas de concessão de diárias e passagens para os deslocamentos no país deverão ser encaminhadas com antecedência mínima de 10 (dez) dias;

§ 1º A solicitação de diárias cujo deslocamento necessite de passagens aéreas, deve ser realizado, preferencialmente, com antecedência mínima de **20 dias**, visando à economicidade e garantia de reserva do voo.

§ 2º Em caráter excepcional, as **Autoridades Superiores** poderão autorizar viagem em prazo inferior ao estabelecido no *caput* deste artigo, desde que devidamente formalizada, em

formulário próprio a justificativa e comprovada a inviabilidade no efetivo cumprimento do prazo;  
§ 3º As saídas que necessitarem de deslocamento com veículo oficial deverão ser pré-agendadas junto ao setor/coordenação de infraestrutura ou transportes, com antecedência mínima de **10 dias**, mediante a apresentação da solicitação de veículo, a fim de, otimizar a utilização dos mesmos;  
§ 4º As determinações e os prazos estipulados neste artigo deverão ser rigorosamente cumpridos, acarretando sua inobservância à devolução do pedido ao solicitante.

**Art. 11** As propostas de concessão de diárias e passagens, em viagens internacionais, serão precedidas de autorização para afastamento do país, concedido pelo Senhor Ministro da Educação e pela Reitora, a ser publicada no Diário Oficial da União.

§ 1º As solicitações de concessão de diárias e passagens de que trata o *caput* deste artigo devem ser encaminhadas ao Gabinete da Reitora, com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias, considerando-se a data do início do afastamento.

§ 2º O prazo estipulado no parágrafo anterior deverá ser rigorosamente cumprido, acarretando sua inobservância à devolução do pedido ao solicitante.

**Art. 12** Todas as propostas de concessão de diárias e passagens deverão indicar, com clareza, o motivo da viagem, o período de afastamento, destino, meio de transporte e demais informações constantes no formulário de solicitação, anexando os documentos para a comprovação do evento, tais como: convocação, carta de aceite, confirmação de inscrição, convite e/ou folder ou cronograma do fórum/reunião/palestra/seminário/congresso, plano de trabalho ou projeto de viagem.

**Art. 13** O processo relativo à concessão de diárias e passagens aos colaboradores eventuais deverá ser instruído com todas as informações constantes no art. 12º desta IN, além dos seguintes documentos:

I – A **justificativa** da viagem do colaborador eventual demonstrando a compatibilidade da qualificação do beneficiado com a natureza da atividade e o nível de especialização, exigidos para desempenhá-la, bem como comprovação de ausência no quadro da unidade de pessoal qualificado para o desempenho da atividade, através de declaração do titular da Unidade ou do seu substituto legal;

II - Documento de identificação e currículo resumido do beneficiado;

§ 1º Não serão autorizadas concessões de diárias e passagens aéreas a um mesmo colaborador eventual por períodos de tempo que, por sua duração, frequência ou ininterrupção, possam descaracterizar a eventualidade dos trabalhos realizados.

§ 2º Não serão autorizadas concessões de diárias e passagens aéreas internacionais a colaborador eventual.

**Art. 14** As propostas de concessão de diárias, quando o afastamento iniciar-se a partir da sexta-feira, bem como os que incluam sábados, domingos e feriados, serão expressamente justificadas, detalhando-se a necessidade da participação pessoal do beneficiado, com a aprovação da Autoridade Concedente.

Parágrafo único. Não serão acolhidas propostas em que o interesse público não esteja objetivamente demonstrado.

**Art. 15** Na programação de viagens nacionais, os dirigentes deverão priorizar aquelas essenciais para o bom desempenho dos programas, projetos e ações em andamento na UFPB, tendo sempre em

vista o interesse público e observando os **princípios da finalidade, moralidade e economicidade**.

**Art. 16** Na programação de viagens internacionais, os dirigentes das unidades da UFPB deverão propor tão somente aqueles afastamentos considerados absolutamente imprescindíveis às atividades de interesse deste Instituto.

**Art. 17** Será concedido adicional de R\$ 95,00, por localidade de destino, nos deslocamentos dentro do território nacional, destinado a cobrir despesas de deslocamento para o local de embarque ou desembarque até o local de trabalho ou de hospedagem e vice-versa.

Parágrafo único: Não fará jus ao adicional de que trata o caput deste artigo o deslocamento realizado com veículo oficial.

**Art. 18** As diárias serão pagas antecipadamente, de uma só vez, exceto nas seguintes condições, a critério da autoridade concedente:

I – situações de urgência, devidamente caracterizadas;

II – quando o afastamento compreender período superior a quinze dias, caso em que poderão ser pagas parceladamente.

**Art. 19** O proposto que receber diárias e não se afastar da sede, por qualquer motivo, fica obrigado a restituí-las integralmente, no prazo de 05 (cinco) dias, através de GRU (Guia de Recolhimento da União).

Parágrafo único. Na hipótese de o proposto retornar à sede em prazo menor do que o previsto para o seu afastamento deverá restituir as diárias recebidas em excesso, no prazo de 05 (cinco) dias.

**Art. 20** O proposto que necessitar permanecer em viagem por tempo superior ao solicitado, poderá efetuar nova solicitação e receber as diárias posteriormente, sempre precedidas de autorização da autoridade competente.

Parágrafo Único: Serão de inteira responsabilidade do proposto eventuais alterações de percurso ou de datas e horários de deslocamento, incluindo as taxas originadas por estas alterações, quando não autorizados ou determinados pela administração.

**Art. 21** O prazo de pagamento das diárias deverá ser de no máximo cinco e no mínimo dois dias antes da viagem, a fim de que o beneficiário esteja de posse do recurso financeiro para prover os gastos da viagem, desde que seja respeitado o prazo citado no Art. 10º e 11º para a solicitação.

**Art. 22** Os atos de concessão de diárias serão publicados no boletim interno ou de pessoal do órgão ou entidade concedente.

#### IV – DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

**Art. 23** O prazo para prestação de contas é de (05) cinco dias corridos, contados do retorno da viagem, para as viagens nacionais, e de (30) trinta dias corridos para viagens internacionais, contados da data do término do afastamento do país;

I – O proposto com prestação de contas pendente não terá outra solicitação de diárias e passagens aprovadas;

II – Para a prestação de contas, o proposto deverá apresentar:

- Relatório de viagem padrão (disponível no sítio da PRA), devidamente assinado pelo proposto e pela chefia imediata, contemplando as atividades desenvolvidas e os objetivos alcançados;
- Certificado de participação em cursos, eventos, palestras, seminários, etc.;
- Original ou segunda via dos canhotos dos cartões de embarque, ou recibo do passageiro obtido quando da realização do *check in* ou declaração fornecida pela empresa de transporte.

**Art. 24** Na impossibilidade de o colaborador eventual apresentar a prestação de contas, a responsabilidade será da Unidade Concedente.

## V – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

**Art. 25** A participação de proposto em feiras, fóruns, seminários, congressos, simpósios, dentre outros, será de, no máximo, **dois** representantes por unidade, em eventos realizados no país, e **um** representante por unidade, em eventos realizados no exterior.

**Parágrafo único.** Somente em caráter excepcional e quando houver necessidade devidamente justificada das Diretorias/Departamentos/Coordenadorias das áreas por meio de exposição de motivo, o número de participantes poderá ser ampliado, mediante autorização prévia da Autoridade Concedente.

**Art. 26** Responderão, solidariamente, pelos atos praticados em desacordo com o disposto nesta Instrução Normativa a Autoridade Proponente, a autoridade concedente, o Ordenador de Despesas e o Proposto que houver recebido as diárias e passagens;

**Art. 27** Os procedimentos administrativos de concessão de diárias e passagens deverão ser executados por servidor efetivo da UFPB;

**Art. 28** São competentes para atuarem como Autoridade Superior no sistema de concessão de diárias e passagens (SCDP), desde que devidamente cadastrados e com certificação digital:

I - Reitor;

II - Diretores Gerais dos Câmpus.

**Art. 29** São competentes para atuarem como Proponentes no sistema de concessão de diárias e passagens (SCDP), desde que devidamente cadastrados e com certificação digital:

I - Reitor;

II – Diretores Gerais dos Campus;

**Art. 30** Os casos omissos serão resolvidos pela Pró-reitoria Administrativa.

**Art. 31** Esta Instrução Normativa entra em vigor a partir do dia 12 de fevereiro de 2014, com eficácia nesta data.

Prof. Dra. Margareth de Fátima Formiga Melo Diniz  
Reitora da UFPB