



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

Brunna Hisla da Silva Sena

**Análise da Transparência das Informações Relacionadas às Cobranças  
Administrativas na Capes/MEC**

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura  
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen  
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior  
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas  
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré  
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professora Doutora Letícia Lopes Leite  
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva  
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no  
Setor Público

Brunna Hisla da Silva Sena

**Análise da Transparência das Informações Relacionadas às Cobranças  
Administrativas na Capes/MEC**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Orientador: Prof. Dr. Lucas Oliveira Gomes  
Ferreira

Brasília - DF

2024

Ficha catalográfica elaborada automaticamente, com  
os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

SS474a Sena, Brunna Hísla da Silva  
Análise da transparência das informações relacionadas às cobranças administrativas na Capes/MEC / Brunna Hísla da Silva Sena; orientador Lucas Oliveira Gomes Ferreira. -- Brasília, 2024.  
35 p.

Monografia (Especialização - Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público) -- Universidade de Brasília, 2024.

1. Transparência pública. 2. Cobrança administrativa. 3. Ressarcimento ao erário. I. Ferreira, Lucas Oliveira Gomes, orient. II. Título.

Brunna Hísla da Silva Sena

**Análise da Transparência das Informações Relacionadas às Cobranças  
Administrativas na Capes/MEC**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

**Data de aprovação:** 05/07/2024.

---

Prof. Dr. Lucas Oliveira Gomes Ferreira  
Orientador

---

Profa. Dra. Nara Cristina Ferreira Mendes  
Professora - Examinadora

## **AGRADECIMENTOS**

Sou grata. Agradeço à Deus, Ele sabe de todas as coisas.

Agradeço minha família, em especial meu marido, Roberto, que por 23 anos tem me apoiado nos estudos e nessa vontade de aprender de tudo um pouco.

Agradeço meus colegas da especialização, pois a troca de experiências fez a diferença no meu aprendizado.

Agradeço minhas colegas de trabalho e meu chefe, pelo apoio de sempre. Aos colegas de trabalho de outros setores, que me auxiliaram em vários aspectos.

Agradeço os professores do curso, em especial meu orientador, por me proporcionar essa oportunidade de pesquisar algo que me interessa como servidora e cidadã.

Sou grata.

*Isso também passa.*  
*Chico Xavier*

## RESUMO

A transparência pública auxilia a administração pública na redução de assimetrias informacionais, contribui no combate à corrupção e pode proporcionar maior eficiência e efetividade nas suas atividades. O objetivo desta pesquisa foi analisar se a Capes/MEC proporciona transparência de informações relacionadas às cobranças administrativas que visam a elisão de danos ao erário, incluindo a transparência dos valores ressarcidos por meio delas, assim como as dívidas decorrentes do não-ressarcimento, de ex-bolsistas e ex-beneficiários de auxílios. No âmbito da Capes, a medida administrativa interna que busca o ressarcimento ao erário de dívidas decorrentes de irregularidades ou da não prestação de contas é a cobrança administrativa. A pesquisa justifica-se pela possibilidade de controle social decorrente de informações transparentes, especialmente se o recurso ressarcido puder ser destinado a outras ações. Classifica-se como pesquisa exploratória e, em seu percurso metodológico, foram utilizadas como estratégias de pesquisa a pesquisa documental e o estudo de caso. Para a primeira etapa da pesquisa documental, que envolveu a busca de terminologia controlada nos documentos, foi utilizado o *software Voyant tools*. Como resultados, concluiu-se que a Capes/MEC não faz transparência proativa dos dados relacionados às cobranças administrativas, ainda que tal posicionamento esteja em conformidade com as determinações dos órgãos de controle, e que os dados de transparência ativa que foram observados permitem que se obtenha pouca informação relacionada ao objeto de estudo. Outro achado da análise é que os documentos que mensuram transparência não avaliam, de forma direta, informações relacionadas às cobranças administrativas, ressarcimento ao erário e dívidas, mas que a metodologia do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) apresenta critérios que podem proporcionar alguma transparência dos valores restituídos.

**Palavras-chave:** Transparência pública; Cobrança administrativa; Ressarcimento ao erário.

## **ABSTRACT**

Public transparency aids public administration in reducing informational asymmetries, contributes to combating corruption, and can provide greater efficiency and effectiveness in its activities. The objective of this research was to analyze whether Capes/MEC provides transparency regarding administrative charges aimed at preventing damage to the public treasury, including transparency of the reimbursed amounts through these charges, as well as debts resulting from non-reimbursement by former scholarship holders and former beneficiaries of aids. Within Capes, the internal administrative measure seeking reimbursement to the public treasury for debts arising from irregularities or failure to provide accounts is administrative charging. The research is justified by the possibility of social control arising from transparent information, especially if the reimbursed resources can be allocated to other actions. It is classified as exploratory research, and in its methodological approach, documentary research and case studies were used as research strategies. For the first stage of the documentary research, which involved searching for controlled terminology in the documents, the Voyant tools software was used. As results, it was concluded that Capes/MEC does not proactively disclose data related to administrative charges, although such a position is in accordance with the determinations of control bodies, and the observed active transparency data provide little information related to the study object. Another finding of the analysis is that the documents measuring transparency do not directly evaluate information related to administrative charges, reimbursement to the treasury, and debts, but the methodology of the National Public Transparency Program (PNTP) presents criteria that can provide some transparency of the reimbursed amounts.

**Keywords:** Public transparency; Administrative collection; Reimbursement to the treasury.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	13
2.1. Transparência pública.....	13
2.1.1. Transparência, uma dimensão da accountability.....	14
2.1.2. Tipos de transparência.....	15
2.1.3. Estímulo, padronização e avaliação da transparência.....	16
2.2. Prestação de contas.....	17
2.3. Medidas Administrativas.....	18
2.4. A Capes.....	19
2.4.1. Medidas administrativas na Capes – a Cobrança administrativa.....	20
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	20
4. RESULTADOS E ANÁLISES.....	22
4.1. Identificação de parâmetros utilizados na mensuração da transparência.....	22
4.1.1. Parâmetro: Receitas públicas.....	23
4.1.2. Parâmetro: Dívida e Dívida ativa.....	23
4.1.3. Outras informações relevantes.....	24
4.2. Estabelecimento de termos a serem utilizados na coleta e análise documental.....	24
4.3. Coleta dos documentos a serem analisados na análise documental.....	25
4.4. Análise documental.....	26
4.4.1. Subtítulo: Institucional.....	26
4.4.2. Subtítulo: Participação Social.....	26
4.4.3. Subtítulo: Receitas e despesas.....	27
4.4.4. Subtítulo: Serviço de informação ao cidadão – SIC.....	27
4.4.5. Subtítulo: Perguntas frequentes.....	27
4.4.6. Subtítulo: Transparência e prestação de contas.....	28
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	30

REFERÊNCIAS .....	32
-------------------	----

## 1. INTRODUÇÃO

As mudanças sociais, econômicas e políticas, as reformas administrativas e a consolidação democrática que avançaram no Brasil nos últimos anos tornaram os cidadãos, em busca dos seus direitos, mais atentos às questões de gestão, de transparência dos atos administrativos e de responsabilização (Soares Júnior & Santos, 2007; Beuren et al, 2013; Abrucio, 2007).

O aprimoramento da transparência proporciona uma redução das assimetrias informacionais, tornando um elemento de comunicação entre o cidadão e o gestor público (Bairral et al, 2015). Também possibilita que o cidadão contribua para a eficiência e efetividade do Estado, pois é considerada um mecanismo de combate à corrupção. (Tribunal de Contas da União [TCU], 2020a); Abrucio, 2007)

A Constituição Federal de 1988 garantiu ao cidadão o acesso aos dados públicos, possibilitou formas de participação da sociedade e estabeleceu, dentre seus princípios, o da publicidade (Constituição Federal, 1988). De acordo com Ribczuk e Nascimento (2015), a transparência garante a observância do princípio da publicidade. No entanto, a transparência se diferencia da publicidade por proporcionar não só o acesso às informações, mas por necessitar incorporar outras características, como: ser completa, clara, acessível e comparável com períodos anteriores (Kim et al, 2005 como citado em Bairral et al, 2015), além de oportunas, qualificadas, abrangentes e relevantes (Ferranti et al, 2009 como citado em Nascimento, 2021).

Como marco normativo relacionado à transparência pública, podem-se citar as legislações como a Lei complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LR, e sua ampliação por meio da Lei Complementar nº 131/2009, e a Lei 12.527/2011, Lei de acesso à informação – LAI.

Para além das legislações, algumas instituições desenvolveram escalas, guias e rankings que mensuram a transparência, como o Ranking de Transparência do Conselho Nacional de Justiça – CNJ (Conselho Nacional de Justiça, 2024), a Escala Brasil Transparente 360 da CGU (Controladoria-Geral da União CGU, n.d), o Transparentômetro do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP (2023), o Radar da Transparência (Atricon, n.d), vinculado ao TCU, e o Índice de Transparência do Legislativo, elaborado pelo Senado Federal (Senado Federal, n.d).

No âmbito da administração pública, a área da educação possui relevância de pesquisa quanto à transparência diante do volume de recursos destinados anualmente pela Lei Orçamentária Anual – LOA. No ano de 2024, a LOA destinou mais de 180 milhões para o

Ministério da Educação – MEC, que, para atingir seus objetivos, é auxiliado por entidades vinculadas, como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes.

A Capes possui, dentre as suas finalidades, a de estimular a formação de recursos humanos altamente qualificados para a docência de grau superior, a pesquisa e o atendimento à demanda dos setores público e privado. Esse estímulo ocorre mediante a concessão de bolsas de estudo, auxílios e outros mecanismos. (Decreto nº 11.238, 2022).

As bolsas e auxílios concedidos são recursos públicos repassados aos bolsistas e beneficiários e, portanto, estão sujeitos à prestação de contas prevista no art. 70 da Constituição Federal de 1988. No entanto, caso essa prestação de contas não seja considerada aprovada, devem ser tomadas medidas administrativas necessárias à caracterização ou à elisão do dano antes de se acionar o TCU, responsável pelo julgamento de processos em que se apura a ocorrência de dano ao erário (Tribunal de Contas da União [TCU], 2012).

Assim, diante da importância da transparência para o aprimoramento da administração pública, do volume de orçamento do MEC, do papel da Capes/MEC no contexto de repasses de recursos, elaborou-se a seguinte pergunta de pesquisa: a Capes/MEC proporciona transparência das informações relacionadas às cobranças administrativas, incluindo os valores ressarcidos por meio delas, e as dívidas decorrentes do não-ressarcimento?

De tal modo, foi formulado o objetivo da pesquisa: analisar se a Capes/MEC proporciona transparência das cobranças administrativas e informações relacionadas, incluindo valores ressarcidos por meio delas, assim como as dívidas decorrentes do não-ressarcimento. Como objetivos específicos foram estabelecidos:

- a) verificar se as cobranças administrativas e informações relacionadas constam dentre os parâmetros de mensuração dos instrumentos de estímulo, padronização ou avaliação da transparência pública utilizados por instituições públicas;
- b) estabelecer termos a serem buscados na coleta e análise documental; e
- c) identificar se há informações relacionadas ao ressarcimento ao erário e à cobrança administrativa nos documentos institucionais da Capes.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1. Transparência pública**

A transparência governamental é considerada um instrumento essencial para a responsabilidade democrática e para consolidação da democracia (Zuccolotto & Teixeira, 2014;

Silva, 2017). Também pode ser considerada um elemento da comunicação entre o cidadão e o gestor público, proporcionando redução de assimetrias informacionais (Bairral et al, 2015; Nascimento, 2021).

Para que a transparência seja de fato um elemento de comunicação, ela não pode ser o propósito em si (Ball, 2009 como citado por Klein et al, 2018), assim, deve ter características como qualidade, abrangência, relevância e confiabilidade (Ferranti, Jacinto, Ody et al. (2009) como citado por Klein, 2018).

A da transparência pública, ao longo das últimas décadas, teve sua importância estimulada pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu, desde sua concepção, o direito a todos os cidadãos de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, e estabeleceu à administração pública providências para consultas (Constituição Federal, 1988). Apesar dessa previsão constitucional, Bairral et al (2015) afirmam que no Brasil o tema da transparência da informação pública se tornou mais relevante somente a partir da publicação da Lei complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. A relevância da LRF, quanto à transparência fiscal, foi ampliada quando da sua alteração estabelecida na Lei nº 131/2009, que tratou da transparência em meios eletrônicos de acesso público, e definiu a liberação de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. Ainda no âmbito normativo, a Lei de Acesso à Informação – LAI proporcionou ao cidadão o direito à informação pública, ampliando assim a transparência.

Ao tratar de transparência no âmbito da administração pública, diversas pesquisas a relacionam ao conceito de *accountability*, em conjunto com os termos responsabilização e controle social (Pinho & Sacramento, 2009; Buta et al, 2018; Ribczuk & Nascimento, 2015; Schedler et al, 1999). De acordo com Reinechke e Raupp (2022), dentre as dimensões da *accountability*, a pesquisa sobre transparência tem se apresentado como uma proveitosa temática para a pesquisa acadêmica na área de administração pública.

### **2.1.1. *Transparência, uma dimensão da accountability***

O termo *accountability* e sua definição vem sendo debatida academicamente no Brasil há décadas. Precursora nos estudos sobre a *accountability* no Brasil, Campos (1990), em sua pesquisa, buscou as causas da ausência da tradução da palavra para o português, identificando, dentre as conclusões, que o amadurecimento da sociedade está diretamente relacionado à *accountability* do serviço público.

Utilizando como marco temporal a pesquisa de Campos (1990), Pinho & Sacramento (2009) buscaram verificar se as alterações políticas, sociais e institucionais contribuíram para que a tradução da palavra *accountability* germinasse no solo brasileiro. A pesquisa constatou que o conceito deve ser trabalhado de forma composta, envolvendo: responsabilidade, controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas e premiação e/ou castigo.

Pesquisas mais recentes afirmam que o termo *accountability* ainda hoje não possui uma conceituação única ou um significado mais preciso, sendo muitas vezes tratado na literatura de forma abrangente e variada, com diversos significados, sofrendo inclusive uma instabilidade semântica (Rocha, 2011; Oliveira Reis et al, 2023; Schneider, 2019).

Apesar dessa instabilidade, várias pesquisas associam o termo *accountability* à transparência da gestão pública, responsabilização e controle social (Pinho & Sacramento, 2009; Buta et al, 2018; Ribczuk & Nascimento, 2015; Schedler et al, 1999), além de prestação de contas, como Buta et al (2018), que consideram que a transparência, a prestação de contas e a responsabilização são dimensões necessárias e sequenciais da *accountability*. Assim, segundo os autores, a *accountability* teria início pela transparência pública, seguida pela prestação de contas e por fim, a responsabilização.

### 2.1.2. Tipos de transparência

Os tipos de transparência, ativa e passiva, não são conceituados na Lei de Acesso à Informação, no entanto, o conceito de transparência ativa é apresentado na Lei nº 14.129/2021, Lei do Governo Digital, a conceituando como “disponibilização de dados pela administração pública independentemente de solicitações.”

Apesar da conceituação genérica na legislação citada, documentos e informações do mesmo órgão, CGU, apresentam diferenças quanto ao conceito de transparência ativa, conforme agregado na Tabela 1:

Tabela 1

#### Conceitos de transparência ativa em documentos da CGU

Fonte	Trecho
Escala Brasil Transparente 360 – (site da metodologia) (CGU, n.d)	“Qual a diferença entre transparência ativa e passiva? A transparência ativa refere-se à publicação de informações públicas na internet, de forma proativa, pelos Estados, municípios e pelo Distrito Federal. Os portais da transparência são exemplos de transparência ativa [...]”.
Escala Brasil Transparente 360 - Guia orientações para entes federados (CGU, 2018, p. 9)	“A transparência ativa refere-se à divulgação de informações por iniciativa do próprio setor público, isto é, as informações são tornadas públicas independentemente de requerimentos dos cidadãos”.
Guia de transparência ativa –	“Transparência ativa - divulgação de informações pela Administração

GTA (CGU, 2022, p. 44)	Pública por determinação legal, independente de solicitação da sociedade”.
------------------------	--

Fonte: elaboração própria.

Conforme tabela, no site da Escala Brasil Transparente 360, em ambas as fontes, a transparência ativa é tratada como uma publicação de forma proativa, por iniciativa do próprio governo. Já no Guia de Transparência Ativa – GTA (Controladoria Geral da União [CGU], 2022) é citada a divulgação por determinação legal, independente de solicitação. Há, portanto, certa divergência, pois não está claro se a transparência ativa decorre da proatividade da administração pública, ou se é porque a legislação exige.

Inclusive, o que a Escala Brasil Transparência 360 estabelece como transparência ativa, o GTA considera como transparência proativa “divulgação de informações pela Administração Pública por iniciativa própria, de forma espontânea, independentemente de qualquer solicitação da sociedade” (CGU, 2022 p. 44).

Quanto aos conceitos de transparência passiva nos documentos da CGU, não foram identificadas divergência, referindo-se ao atendimento a pedidos de acesso à informação pelo cidadão, com base na Lei de Acesso à Informação, que precisa ser respondida pelos órgãos e entidades do poder público (Controladoria Geral da União [CGU], n.d; Controladoria Geral da União [CGU], 2018).

### ***2.1.3. Estímulo, padronização e avaliação da transparência***

Com o intuito de estimular, padronizar ou avaliar a transparência pública, instituições como a Controladoria-Geral da União - CGU, Tribunal de Contas da União - TCU, Conselho Nacional de Justiça - CNJ e Conselho Nacional do Ministério Público - CNPM desenvolveram índices, rankings e guias.

A CGU desenvolveu, como metodologia de avaliação da transparência, a Escala Brasil Transparente – Avaliação 360º, que tinha o objetivo inicial de avaliar a transparência passiva nos estados e municípios e, posteriormente, incorporou também a transparência ativa (CGU, n.d.). Com foco no auxílio aos gestores públicos do poder executivo federal, a CGU também elaborou o Guia de Transparência Ativa – GTA, com o objetivo de promover uma padronização das páginas oficiais, e assim facilitar a navegação por parte do usuário e favorecer as pesquisas por máquina (CGU, 2022).

Já o TCU desenvolveu, com foco na avaliação da conformidade com a LAI, o framework denominado Avaliação de Transparência inicialmente para avaliação em organizações públicas federais dos três poderes e o ministério público, tendo posteriormente

seu escopo restrito a entidades dos poderes legislativo, judiciário, Ministério Público da União e empresas estatais (Tribunal de Contas da União [TCU], n.d.).

Por sua vez, com foco nos tribunais e conselhos, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ desenvolveu um ranking com o objetivo de estimular os órgãos da justiça a disponibilizarem informações claras e patronizadas, proporcionando um acesso aos dados mais fácil e transparente (Conselho Nacional de Justiça [CNJ], 2024). Já o Conselho Nacional do Ministério Público desenvolveu o Transparentrômetro, um ranking para avaliar as unidades e ramos do Ministério Público quanto ao cumprimento de resoluções próprias que tratam da transparência Conselho Nacional do Ministério Público [CNMP], n.d).

No âmbito dos Tribunais de Contas, por meio do Programa Nacional de Transparência Pública - PNTP, são disponibilizadas informações sobre o Índice de Transparência ativa dos órgãos públicos de todo país pelo Radar Nacional de Transparência Pública. Esse índice é obtido por meio de questionário disponibilizado no site do programa (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil [Atricon], n.d.).

O Senado Federal, em 2014, desenvolveu o Índice de Transparência do Poder legislativo (ITL) com foco na análise do poder legislativo federal.

Além das instituições públicas mencionadas, foram desenvolvidos rankings ou metodologias próprias, como Jahns e Raupp (2016) como citados por Reinechke e Raupp (2022) que desenvolveram o Ranking de Transparência dos Portais Eletrônicos Estaduais, estabelecido a partir de parâmetros propostos por outras pesquisas e por escalas e índices desenvolvidos pelo governo; e a de Ferreira (2012), que desenvolveu, em sua tese, uma metodologia de análise da transparência pública dos sites oficiais de municípios brasileiros.

## **2.2. Prestação de contas**

A prestação de contas pode ser considerada uma dimensão da *accountability*, subsequente à transparência, e necessária para a responsabilização (Buta et al, 2018).

No âmbito normativo, prestar contas é uma obrigação devida por todas pessoas que de alguma forma se vinculam a recursos públicos, conforme prevê o art. 70, parágrafo único da Constituição Federal de 1988 (CF, 1988).

Portanto, a devida prestação de contas é necessária como efeito de uma responsabilidade atribuída ao utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou assumir obrigações. Ao TCU é dada a competência de julgar as contas de quem assumiu essa responsabilidade e de quem der causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em dano ao erário, conforme prevê o inciso

## II do art. 71 da Constituição Federal:

O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. (CF, 1988).

No âmbito dos órgãos públicos, as suas prestações de contas são normatizadas pela Instrução Normativa TCU nº 84, de 22 de abril de 2020, que estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas da União (Tribunal de Contas da União [TCU], 2020b).

No âmbito das pessoas físicas, indícios de irregularidades na utilização de recursos públicos também são de competência do TCU, sendo essa competência normatizada pela Instrução Normativa TCU nº 71/2012, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de Tomada de Contas Especial – TCE (Tribunal de Contas da União [TCU], 2012).

Apesar dessa competência, a referida IN institui que é dever do administrador público federal adotar medidas imediatas com vistas ao ressarcimento de dano ao erário, antes de acionar o TCU. Estabelece, assim, que o TCU somente deve ser acionado após o insucesso na adoção de medidas administrativas necessárias à caracterização ou à elisão do dano (TCU, 2012).

### **2.3. Medidas Administrativas**

Conceitualmente, as medidas administrativas internas são as providências tomadas pelo agente público para apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter regularização e o ressarcimento pretendido. Essas medidas administrativas devem ser adotadas internamente pelos órgãos públicos antes da instauração de uma Tomada de Contas Especial, considerada como uma medida de exceção, conforme estabelece a Portaria CGU nº 1531, de 1º de julho de 2021 (Controladoria-Geral da União [CGU], 2021).

As medidas administrativas, conforme estabelecido na IN TCU nº 71/2012, visam à caracterização ou elisão do dano diante das hipóteses da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União, da ocorrência de desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de ato ilegal,

ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário. (TCU, 2012).

Para essas medidas administrativas, as citadas instruções normativas não estabeleceram um rito a ser seguido, apenas estabeleceram que essas medidas deveriam observar os princípios norteadores dos processos administrativos consubstanciados no art. 2º da Lei nº 9.784/1999 (CGU, 2021). Visando disponibilizar orientações sobre essas medidas administrativas, que poderiam ser observadas em caráter subsidiário e facultativo, o TCU publicou a Decisão Normativa – TCU nº 155/2016 com orientações adoção de medidas administrativas (Tribunal de Contas da União [TCU], 2016).

#### **2.4. A Capes**

A Capes é uma fundação vinculada ao Ministério da Educação (MEC) e o subsidia conforme finalidade estabelecida no seu estatuto. O estatuto da Capes, aprovado por meio do Decreto nº 11.238/2022, estabelece a finalidade da Capes:

Art. 2º A CAPES tem por finalidade subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior e para o desenvolvimento científico e tecnológico do País. (Decreto nº 11.238, 2022)

A Capes tem como missão a expansão e consolidação da pós-graduação stricto sensu (mestrado e doutorado) no Brasil, além de atuar na formação de professores da educação básica. Suas atividades são desenvolvidas por um conjunto estruturado de programas, agrupadas nas seguintes linhas de ação: avaliação da pós-graduação stricto sensu; acesso e divulgação da produção científica; investimentos na formação de pessoal de alto nível, no País e exterior; promoção da cooperação científica internacional; indução e fomento da formação inicial e continuada de professores para a educação básica nos formatos presencial e a distância (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior [CAPES], n.d.).

Como todo órgão integrante da administração direta federal vinculado à esfera executiva, a Capes deve prestar contas, conforme estabelecem o art. 70 da Constituição Federal de 1988, a Instrução Normativa TCU nº 84, de 22 de abril de 2020 e a Decisão Normativa do TCU nº 198, de 23 de março de 2022.

Os beneficiários de bolsas e auxílios oferecidos pela Capes também devem prestar contas da utilização dos recursos públicos, consoante o art. 70, parágrafo único da Constituição Federal. (CF, 1988).

#### **2.4.1. Medidas administrativas na Capes – a Cobrança administrativa**

A cobrança administrativa na Capes é regida pela Portaria nº 264 de 20 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a cobrança de créditos não tributários da Capes, não inscritos em dívida ativa. A referida portaria estabelece que o fluxo da atividade de cobrança administrativa se inicia a partir de provocação da diretoria finalística, que gerencia o programa de concessão de bolsas, ou da área responsável pela prestação de contas quando relacionado a auxílios e convênios, que encaminha as informações para a Diretoria de Gestão (DGES) para instauração do processo de cobrança. Instaurado o processo, a DGES realiza atividades com vistas a verificar a adequação formal do procedimento, produzir memória de cálculo do valor devido, e remeter intimação ao devedor, com prazo para quitação, parcelamento do débito ou apresentação de defesa. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior [CAPES], 2019)

Caso a dívida seja mantida, seja por a defesa não ter sido acatada, por não ter havido manifestação do devedor, pela manifestação não ter buscado a quitação, ou ter optado pelo parcelamento, é realizada a inscrição no SIAFI, na conta diversos responsáveis, e no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal – Cadin. Na sequência, o processo é remetido para a Procuradoria Federal para inscrição na dívida ativa. Caso estejam presentes os pressupostos de abertura de Tomada de Contas Especial, a DGES inicia os trâmites para instaurar o processo (CAPES, 2019).

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Face à ausência de pesquisas que tratem da transparência de informações relacionadas à cobrança administrativa, conforme pesquisa bibliográfica inicial realizada, o presente estudo caracteriza-se como pesquisa exploratória. Essa classificação, de acordo com Gil (2002), é estabelecida para pesquisas que tem o objetivo de proporcionar maior familiaridade com o problema e, assim, promover uma primeira aproximação com a temática. De acordo com o autor, esse tipo de pesquisa possui um planejamento flexível, e possibilita vários tipos de considerações.

Para o percurso metodológico deste estudo, utilizou-se como estratégia a pesquisa documental, conforme classificação de Martins e Theóphilo (2016). Os autores caracterizam a pesquisa documental como uma estratégia utilizada nos estudos que utilizam documentos não editados de variados tipos, como fonte de dados, informações e evidências. Em linha com tal estratégia, a presente pesquisa utilizou como fonte os dados disponibilizados no sítio

institucional da Capes, assim como em portais da transparência ou de dados abertos, conforme indicado no sítio institucional. Ainda segundo Martins e Theóphilo (2016), a presente pesquisa constitui um estudo de caso, uma vez que tem como objeto a Capes, uma unidade social, da qual se busca apreender uma situação e assim, descrever, e interpretar a complexidade de seu caso concreto

Na presente pesquisa, foram utilizados documentos disponibilizados no site institucional da Capes, sendo considerados, segundo Martins e Theóphilo (2016), como dados secundários, uma vez que se caracterizam como dados existentes e disponíveis ao pesquisador

Martins e Theóphilo (2016) propõem as seguintes etapas para o andamento de uma pesquisa: listar as variáveis que se pretende medir ou descrever; revisar o significado e a definição conceitual de cada variável listada; revisar como cada variável será medida, ou descrita; e escolher uma técnica e iniciar a construção do instrumento de coleta. Assim, foram executadas as seguintes etapas nessa pesquisa:

I. Identificação de parâmetros utilizados por guias e frameworks de transparência

- a. Essa etapa da pesquisa foi estabelecida para identificar se os guias, escalas e rankings de transparência estabelecem, dentre seus parâmetros de avaliação, parâmetros similares à cobrança administrativa, ressarcimento e dívidas. Assim, o resultado poderia indicar a pertinência da transparência dessas informações.
- b. Os documentos foram selecionados de acordo com sua disponibilidade e aplicabilidade à mensuração da transparência em órgãos públicos, conforme explicitado no referencial teórico.

II. Estabelecimento dos termos a serem pesquisados na coleta e análise documental

- a. Por se tratar de uma análise documental, para que a pesquisa fosse sistematizada e mantivesse os parâmetros de comparação, foram estabelecidos os termos a serem buscados durante a análise documental. Objetivando-se capturar uma possível variação na sinonímia dos termos, foi realizada uma ampliação dos termos que seriam utilizados. Assim, por meio de palavras-chave, foram estabelecidos possíveis sinônimos com base nas legislações pertinentes e nas macrofunções do Manual Siafi.

III. Coleta dos documentos a serem analisados

- a. Foram analisados os documentos disponibilizados no sítio oficial da Capes,

pois a Lei de Acesso à Informação, no art. 8º, estabelece como dever dos órgãos e entidades públicas promover, no âmbito de suas competências, a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da internet.

- b. A coleta foi realizada no menu Acesso à informação, a partir do qual foram selecionados os subtítulos que poderiam apresentar informações relacionadas ao objeto de estudo.

#### IV. Análise documental.

- a. Para a análise documental foram realizadas duas atividades:
  - i. Busca dos termos obtidos na etapa II nos documentos coletados na etapa III. Essa atividade foi realizada utilizando o software *Voyant tools*<sup>1</sup>.
  - ii. Análise das informações apresentadas nos documentos em que foram localizados os termos citados.

## 4. RESULTADOS E ANÁLISES

### 4.1. Identificação de parâmetros utilizados na mensuração da transparência

Foram consultados os seguintes documentos que tratam da mensuração da transparência:

- Guia de Transparência Ativa (GTA) - CGU
- Escala Brasil Transparente 360º - CGU
- Ranking da transparência - CNJ
- Transparentômetro – CNPM
- Radar Nacional de Transparência Pública, do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP)
- Índice de Transparência do Poder legislativo (ITL) - Senado

Por meio da análise nos documentos não se identificou, em nenhum documento, um parâmetro específico que exigisse ou sugerisse a transparência de informações relativas à

---

<sup>1</sup> <https://voyant-tools.org/>

cobrança administrativa, ressarcimento ao erário ou dívidas.

Assim, optou-se por buscar e analisar os parâmetros que mais estavam relacionados aos objetos da transparência, cobrança administrativa: a receita pública e a dívida ativa. Além disso, esses documentos também foram investigados quanto a informações sobre transparência que não dizem respeito aos objetos de estudo. A seguir, estão detalhados os resultados observados.

#### **4.1.1. Parâmetro: Receitas públicas**

Em todos os guias e frameworks analisados foi identificada a exigência de divulgação de dados de receitas públicas, com exceção do ranking de transparência do CNJ. No entanto, apenas o Radar Nacional de Transparência Pública, do PNTP, estabelece o parâmetro divulgação a nível de natureza da receita (categoria econômica, origem, espécie, desdobramento/detalhamento), o que permite, no item detalhamento, que se identifiquem os tipos de restituições recebidos, o que pode de algum modo proporcionar a transparência de informações relativas ao ressarcimento ao erário.

Assim, conclui-se que nos documentos analisados não há exigência de transparência de informações específicas sobre valores ressarcidos ao erário, mas quando exigido um maior nível de detalhamento, é possível identificar informações relacionadas que podem auxiliar na transparência.

#### **4.1.2. Parâmetro: Dívida e Dívida ativa**

Nos documentos analisados, não foi identificada a necessidade de transparência dos dados relativos à dívida.

No entanto, o Radar Nacional de Transparência Pública, do PNTP, recomenda, que o Tribunal de Contas da União – TCU divulgue o valor das condenações (débito e multas) e que o poder executivo federal divulgue a lista dos inscritos em dívida ativa, contendo, no mínimo, dados referentes ao nome do inscrito e o valor total da dívida.

Contudo, a legislação indicada no documento do PNTP, para o poder executivo federal, utiliza como referência para a exigência a Lei 5.172/1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. O documento faz referência ao art. 198, § 3º, II:

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. (Redação dada pela Lcp nº 104, de 2001)

§ 3o Não é vedada a divulgação de informações relativas a: (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001) [...]

II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública; (Incluído pela Lcp nº 104, de 2001) (Lei 5.172, 1966)

Portanto, informações sobre as dívidas ou dados sobre os devedores não são parâmetros utilizados nos documentos, mas a transparência de dívida tributária possui respaldo legislativo.

#### 4.1.3. Outras informações relevantes

Foram identificadas informações relevantes relacionadas à transparência, não especificamente aos objetos de estudo.

- 1) Dentre os critérios utilizados na avaliação do Índice de Transparência Legislativa – ITL, na análise atribui-se um peso de 15% na análise de cada parâmetro com linguagem simples.
- 2) Sob o PNTP realiza-se a análise com base na classificação dos critérios como essencial, obrigatório e recomendado.

#### 4.2. Estabelecimento de termos a serem utilizados na coleta e análise documental

Com base nos normativos citados na metodologia, na tabela 2 são listados os termos relacionados às palavras-chave pré-estabelecidas.

Tabela 2

##### Palavras-chave para coleta e análise documental e respectivos termos relacionados

Palavras-chave	Termos relacionados
Cobrança administrativa	Cobrança de créditos não tributários
	Atos de cobrança
	Controle das cobranças
	Processo de cobrança
	Medidas administrativas
	Fase interna
	Processos administrativos de investigação, de apuração, de ressarcimento, de regularização
Dano ao erário	Providências administrativas de ressarcimento
	Dano à administração pública federal
Dívida	Indício de dano ao erário
	Débito
	Créditos de natureza não tributária
	Imputação do débito
	Devedor
	Valor devido
	Quantificação do dano
	Imputação da responsabilidade
Diversos responsáveis	
Ressarcimento	Devolução de valores

	Reposição ao erário
	Elisão do dano
	Parcelamento
	Quitação
	Restituição
	Recolhimento
Omissão no dever de prestar contas	Não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União
	Ocorrência de desfalque/ desvio/ Desaparecimento de dinheiro, bens ou valores públicos
	Irregularidade
	Inadimplência
Prestação de Contas	-
Cadin	-
Tomada de Contas Especial	-

Fonte: elaboração própria.

#### 4.3. Coleta dos documentos a serem analisados na análise documental

A coleta dos documentos ocorreu a partir do *download* dos documentos disponibilizados no sítio institucional, no menu Acesso à informação, observando-se as contingências procedimentais a seguir:

- 1) Quando o subtítulo disponibilizava as informações somente na própria página eletrônica, e não em forma de documentos a serem baixados, essas informações foram agregadas em um documento Word.
- 2) Algumas das informações foram obtidas a partir do Portal da Transparência ou Portal de Dados abertos.

Na Tabela 3 estão elencados os documentos ou páginas eletrônicas que foram coletadas para posterior análise.

Tabela 3

#### Informações e documentos investigados no sítio institucional da Capes

Subtítulos do menu Acesso à informação	Informações/Documentos
Institucional	Orçamento
	Dados bancários
	Competências
	Estatuto da Capes
Participação social	Conselho superior
	Conselho técnico-científico da educação superior
	Conselho técnico-científico da educação básica
	Ouvidoria
Receitas e despesas	Receitas
	Despesa Orçamentária
	Despesa por órgão

Serviço de informação ao cidadão – SIC	Relatórios Anuais da Autoridade de Monitoramento da LAI
Perguntas frequentes	Sobre a Capes
	Bolsas e Auxílios Internacionais
	Programas e Bolsas no país
	Outros assuntos da Capes
Transparência e prestação de contas.	Relatórios de Gestão
	Planejamento Estratégico e resultados
	Demonstrações contábeis e notas explicativas
	Planos de Dados Abertos

Fonte: elaboração própria

#### 4.4. Análise documental

A análise documental foi conduzida em dois momentos: primeiro, foram identificados quais documentos apresentavam os termos pré-estabelecidos. Na sequência, os documentos que continham os termos foram analisados.

Por meio da análise documental objetivou-se identificar se a Capes realizava transparência proativa das informações relativas às cobranças administrativas, ao ressarcimento ao erário, e às dívidas. A seguir, são apresentados os resultados observados em cada subtítulo vinculado ao menu Acesso à informação:

##### 4.4.1. Subtítulo: Institucional

No subtítulo Institucional, foram identificadas apenas as informações bancárias para que sejam realizados os ressarcimentos, como as informações sobre quais os códigos de recolhimento a serem utilizados para devolução de recursos.

##### 4.4.2. Subtítulo: Participação Social

No subtítulo Participação Social, não foram identificadas informações relacionadas aos termos nos documentos relacionados aos conselhos superior, técnico-científico da educação superior, e técnico-científico da educação básica.

###### 4.4.2.1 Ouvidoria

No âmbito da ouvidoria, que está vinculado a esse subtítulo, foram identificados o termo irregularidade nos relatórios anuais de 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023; e o termo cobrança administrativa foi identificado apenas no relatório de 2022.

Por meio da análise dos documentos da ouvidoria identificou-se que o termo irregularidade se referia às denúncias de possíveis irregularidades cometidas tanto por parte de bolsistas, quanto por parte das instituições de ensino. Já o termo cobrança administrativa se referia às manifestações atendidas pela Diretoria de Gestão acerca da demora na finalização da análise dos processos de prestação de contas por parte da Capes.

#### 4.4.3. *Subtítulo: Receitas e despesas*

Quanto às informações que se referem à receita, o sítio da Capes apresenta apenas o *link* que direciona para sítio do Portal da Transparência. Nele, estão apresentadas as informações sobre a Receita Pública, proporcionadas por meio de uma tabela de dados, que apresenta as informações relacionadas à Categoria, Origem, Espécie, Detalhamento, Orçamento Atualizado (Valor Previsto) e Receita Realizada (Valor Arrecadado). Quando observada a coluna que trata de detalhamento, é possível identificar diversas contas que podem estar relacionadas ao ressarcimento ao erário, como:

Tabela 4

##### **Detalhamento das receitas**

Detalhamento
19210101 - INDENIZ.P/DANOS CAUSADOS AO PATR.PUB.-PRINC.
19210111 - INDENIZ.P/DANOS CAUSADOS AO PATR.PUB.-PRINC.
19220111 - RESTITUIÇAO DE CONVENIOS-PRIMARIAS-PRINCIPAL
19220112 - RESTITUIÇÃO DE CONVÊNIOS-PRIMÁRIAS-MUL.JUR.
19220211 - RESTIT.BENEFICIOS NAO DESEMBOLSADOS-PRINCIPAL
19220611 - REST.DESPESAS EXERC.ANT.FIN.FTE.PRIM.-PRINC.
19220611 - RESTIT.DE DESPESAS DE EXERC.ANTERIORES-PRINC.
19220612 - REST.DESPESAS EXERC.ANT.FIN.FTE.PRIM.-MUL.JUR
19220612 - RESTIT.DE DESPESAS EXERC.ANTERIORES-MUL.JUR.
19220631 - RESTIT.DESP.PRIMARIAS EX.ANTERIORES-PRINC.

Fonte: Portal da Transparência.

#### 4.4.4. *Subtítulo: Serviço de informação ao cidadão – SIC*

No subtítulo Serviço de informação ao cidadão – SIC, fizeram parte da análise os relatórios anuais da autoridade de monitoramento da LAI, disponíveis a partir do ano de 2021. Por meio da busca pelos termos da pesquisa, não foram identificados, nos relatórios, relatos de pedido de acesso à informação relacionados aos termos buscados.

#### 4.4.5. *Subtítulo: Perguntas frequentes*

No subtítulo Perguntas frequentes, foram analisadas as perguntas disponibilizadas: Sobre a Capes, Bolsas e Auxílios internacionais, Programa de Bolsas no País e Outros assuntos da Capes.

Na seção de perguntas, foram identificadas algumas informações orientativas de como proceder no caso de situações que possam ensejar necessidade de devolução dos recursos; a respeito da ausência de prestação de contas poder acarretar a devolução de recursos; a respeito das cobranças dos recursos investidos; sobre a possibilidade de parcelamento da dívida; e das formas de restituição.

#### **4.4.6. Subtítulo: Transparência e prestação de contas**

No subtítulo Transparência e prestação de contas, fizeram parte da análise: os relatórios de gestão, o planejamento estratégico da Capes 2020-2023 e respectivos resultados, as demonstrações contábeis, os planos de dados abertos, e as informações disponibilizadas como dados abertos.

##### **4.4.6.1. Relatórios de Gestão**

Considerando os relatórios de gestão disponibilizados a partir de 2018, os dos anos de 2020 e 2022 não apresentaram nenhum dos termos buscados.

O relatório de gestão de 2018 apresenta o termo Diversos Responsáveis, e pela análise da informação relacionada ao termo identificou-se que se trata apenas da reprodução das demonstrações contábeis daquele ano. Assim, a informação é referente às demonstrações contábeis de 2018, cujas notas explicativas esclarecem que o acréscimo de 67%, ocorrido na conta Demais créditos e valores a curto prazo, é decorrente da inscrição de ex-beneficiários de bolsas na conta Diversos Responsáveis.

O termo Dívida ativa, no relatório de gestão de 2018, também faz parte da reprodução das notas explicativas. Uma das informações apresentadas apenas esclarece que a dívida ativa é uma conta classificada em direitos a receber a longo prazo; a outra indica o valor que consta no Balanço patrimonial. No trecho que tratou de irregularidade e ressarcimento, o relatório apresentou informações de acórdãos do TCU que solicitavam que fossem adotadas providências para obtenção do ressarcimento de valores indevidamente aplicados, especialmente na execução do Sistema UAB.

O relatório de gestão de 2019 apresentou o termo devolução quando tratou do fato relevante ocorrido durante o exercício de 2019, no qual a Secretaria do Tesouro Nacional – STN estabeleceu a necessidade de retificação das fontes dos recursos devolvidos via GRU. Quanto aos termos parcelamento e prestação de contas, o relatório apresentou a informação de que sessenta mil ex-bolsistas foram acompanhados pela CAPES, e que o órgão realizou a análise das prestações de contas e a verificação da compatibilidade dos dados informados nos processos com os documentos comprobatórios apresentados pelos bolsistas.

O relatório de gestão de 2021 apresentou o termo cobrança administrativa ao tratar dos indicadores estratégicos do PEI 2020 – 2023. O indicador de Taxa de cobrança administrativa, é estabelecido pela divisão do Número de processos de cobrança administrativa analisados no período pelo Número de processos de cobrança administrativa recebidos no período.

O relatório de gestão de 2023 apresenta o termo devolução apenas ao relatar a devolução de recursos da UG 154003 para a STN, referente a recursos de exercícios anteriores.

#### 4.4.6.2. Planejamento Estratégico

No item Planejamento estratégico, estão apresentados o Planejamento Estratégico - PEI 2020-2023 da Capes, e os respectivos resultados. O documento do planejamento apresenta a mesma informação já relatada na análise do Relatório de gestão de 2021. No caso do documento que apresenta os resultados do PEI, estão elencados em uma planilha as metas e resultados apenas em termos percentuais para cada ano, mas não há informações dos números de processos de cobrança recebidos e atendidos. Um ponto importante apresentado também no documento de resultados é o projeto de Reformulação da Metodologia de Prestação de contas e recuperação de créditos, que visava diminuir o passivo de processos e o tempo de análise das prestações de contas.

#### 4.4.6.3. Demonstrações contábeis

Quanto às Demonstrações contábeis, estão disponibilizados no sítio institucional apenas os documentos relativos aos anos de 2020 a 2023, compostas pelo Balanço Patrimonial (BP); Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP); Balanço Orçamentário (BO); Balanço Financeiro (BF); e Demonstrações dos Fluxos de Caixa (DFC); além das notas explicativas.

Em todos os anos foi identificado o termo dívida ativa, na conta Dívida Ativa não tributária, no Balanço Patrimonial, e o termo ressarcimento, no Balanço Orçamentário, na conta de Indenizações, Restituições e Ressarcimentos.

Nas notas explicativas de 2020, foi identificado o termo irregularidade ao tratar de informações relativas à apropriação em créditos por falta/irregularidade de comprovação relacionado à Tomada de Contas Especial – TCE.

Já as notas explicativas de 2021 apresentam o termo parcelamento, ao tratar das variações patrimoniais aumentativas financeiras e explicar sobre a queda percentual relativa aos recebimentos de parcelamentos de ex-bolsistas e juros recebidos em GRU.

As notas explicativas de 2023 apresentam os termos devoluções, parcelamento e dívida, ao tratar de informações sobre as variações patrimoniais aumentativas financeiras, explicando que parte delas são recebimentos de juros e encargos de mora, por devoluções de recurso por meio de parcelamento de dívidas de ex-bolsistas, acrescidos de juros, que são recebidos por GRU.

As informações obtidas nas demonstrações contábeis citadas acima estão apresentadas na Tabela 5:

Tabela 5

**Informações obtidas do balanço patrimonial e orçamentário**

Balço Patrimonial	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dívida Ativa Não Tributária	7.554.490,07	7.554.490,07	7.554.490,07	6.944.312,08	6.944.312,08	6.944.312,08
Demais créditos e valores a longo prazo	563.992,21	-	16.451.713,56	53.450.685,67	53.561.244,73	51.431.688,91

Balço Orçamentário	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Outras receitas correntes	44.244.750,70	42.607.000,58	30.622.770,52	20.264.353,12	16.270.151,65	27.028.298,18
Indenizações, Restituições e Ressarcimentos - receitas realizadas						

Fonte: elaboração própria com base nas demonstrações contábeis da Capes

#### 4.4.6.4. Dados abertos

Quanto aos dados abertos, são apresentados os documentos dos Planos de Dados Abertos da Capes, referente aos anos 2017 a 2019 e de 2020 a 2022. Os documentos não apresentam nenhum dos termos buscados para essa pesquisa, indicando não haver previsão de informações abertas referentes à cobrança administrativa, ressarcimentos e dívidas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transparência pública possui importância diante dos aspectos ligados à própria democracia, por proporcionar a comunicação de informações de interesse da sociedade, diminuindo as assimetrias informacionais (Zuccolotto & Teixeira, 2014; Silva, 2017; Bairral et al, 2015; Nascimento, 2021). Assim, o objetivo desta pesquisa foi analisar se a Capes proporciona transparência das informações relacionadas às cobranças administrativas, inclusive dos valores ressarcidos por meio dela, assim como as dívidas decorrentes do não ressarcimento.

A transparência pública é estabelecida por legislações que estabelecem algumas informações mínimas a serem disponibilizadas. No entanto, para a mensuração dessa transparência, para além do mínimo estabelecido nos normativos, foram estabelecidos índices, rankings e escalas, propostos por diversos órgãos públicos. Como achado, identificou-se que as guias e frameworks analisados que tratam sobre transparência não consideram, de forma direta, que as informações relacionadas às cobranças administrativas, ressarcimento ao erário e dívidas devam ser transparentes. No entanto, na metodologia do Radar Nacional de Transparência Pública, do PNTP, foi identificado que parâmetros que exigem detalhamento de natureza da receita podem proporcionar alguma transparência dos valores restituídos. Porém, são dados que já fazem parte do documento padrão oferecido pelo Portal da Transparência, e portanto, a Capes/MEC já apresenta.

Ainda quanto ao Radar Nacional de Transparência Pública, dentre os parâmetros específicos para o TCU, há a solicitação de divulgação dos valores das condenações, além da

divulgação dos inscritos em dívida ativa. Se implementado, esse procedimento permitiria que a Capes/MEC pudesse estabelecer uma transparência proativa das informações relacionadas a esses dados.

Como resultado da análise documental, a pesquisa concluiu que a Capes não divulga informações específicas sobre cobrança administrativa, respectivos ressarcimentos e dívidas. No entanto, algumas informações parciais podem ser obtidas de maneira indireta, com base em informações apresentadas nas receitas e nos demonstrativos contábeis.

A título de comparação, como exemplo de iniciativa de transparência proativa, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, que apresenta no sítio institucional<sup>2</sup> as informações relacionadas a gasto com o auxílio emergencial e o quanto foi obtido de valores ressarcidos.

Uma forma de promover a transparência das informações relacionadas à cobrança administrativa da Capes/MEC poderia ser a apresentação, no Relatório de Gestão, da quantidade de cobranças realizadas no período, e o volume de recursos ressarcidos para o órgão por ano, especificando-se o montante que retornou para seu orçamento, quando referente aos recursos do exercício, e o que retornou para a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, quando referente aos recursos de exercícios anteriores.

Como limitações da presente pesquisa, aponta-se que a investigação em guias e frameworks não foi exaustiva, de forma que pode haver outros documentos não identificados e que são aplicáveis a órgãos públicos.

Para pesquisas futuras, sugere-se solicitar informações por meio de transparência passiva, de forma que os dados obtidos possam ser comparados com os disponibilizados, para que se identifique a relevância quantitativa dos recursos relacionados às cobranças, de forma que possibilite a sociedade ter acesso aos dados, se visualize a importância do ressarcimento e o destino desses recursos.

---

<sup>2</sup> <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/covid-19/transparencia-e-governanca/auxilio-emergencial-1/prestacao-de-contas/>

## REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L. (2007). Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de administração pública*, 41, 67-86.

Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. (n.d.). Radar da Transparência Pública. Recuperado em 19 de junho de 2024, de <https://radardatransparencia.atricon.org.br/radar-da-transparencia-publica.html>

Atricon. Associação dos membros dos tribunais de contas do Brasil. (n.d) Radar da Transparência pública. <https://radardatransparencia.atricon.org.br/radar-da-transparencia-publica.html>

Bairral, M. A. da C., Silva, A. H. C., & Alves, F. J. dos S. (2015). Transparência no setor público: Uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. *Revista de Administração Pública*, 49(3), 643–675. <https://doi.org/10.1590/0034-7612125158>

Beuren, I. M., Moura, G. D. D., & Kloeppel, N. R. (2013). Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização das receitas: uma análise nos estados brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 47, 421-441.

Buta, B. O., Teixeira, M. A. C., & Schurgelies, V. (2018). *Accountability* nos atos da administração pública federal brasileira. *Revista Pretexto*, 19(4), 46–62. <https://doi.org/10.21714/pretexto.v19i4.5715>

Campos, A. M. (1990). *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?. *Revista de administração pública*, 24(2), 30-a.

Constituição Federal. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. (2019). Portaria nº 264, de 6 de novembro de 2019. Diário Oficial da União. Recuperado de <http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detalhar?idAtoAdmElastic=2984#anchor>

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. (n.d.). História e missão. Recuperado em 19 de junho de 2024, de <https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/historia-e-missao>

Conselho Nacional de Justiça. (2024). Ranking da transparência 2024. Recuperado em 19 de junho de 2024, de <https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/ranking-da-transparencia/ranking-da-transparencia-2024/>

Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP (2023). Portal da Transparência: Transparentômetro. Recuperado de: <https://www.cnmp.mp.br/portaldatransparencia/images/transparentometro/2023/transparentometro-1-semester-2023.xlsx>

Controladoria-Geral da União. (2018). Guia de orientações para os entes federados. Brasília: CGU. Recuperado de: <https://mbt.cgu.gov.br/static/arquivos/Guia%20de%20Orienta%C3%A7%C3%B5es.pdf>

Controladoria-Geral da União. (n.d). Metodologia Site <https://mbt.cgu.gov.br/publico/portal/metodologia360educacao2/66>

Controladoria-Geral da União. (2021). Portaria CGU nº 1531, de 1º de julho de 2021. Diário

Oficial da União. Recuperado de <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-cgu-n-1531-de-1-de-julho-de-2021-33333333>

Controladoria-Geral da União. (2022). Guia de Transparência Ativa – GTA. 7ª ed.. Recuperado de <https://www.gov.br/acessoinformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/gta-7-guia-de-transparencia-ativa-final.pdf>

Controladoria-Geral da União. (n.d.). Avaliações independentes. Recuperado em 19 de junho de 2024, de [https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/avaliacoes\\_independentes](https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/avaliacoes_independentes)

Decreto nº 11.238, de 18 de outubro de 2022. Diário Oficial da União. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11238.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11238.htm)

Decreto nº 11.238, de 18 de outubro de 2022. (2022). Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Recuperado de: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11238.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11238.htm)

Ferreira, P. K. D. (2012). Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras. Recuperado de: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/7157>

Lei 5.172/1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Município. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm)

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)

Lei nº 131, de 27 de maio de 2009. Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para determinar a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L131.htm)

Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5.º, no inciso II do § 3.º do art. 37 e no § 2.º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. 2011. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)

Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Estabelece princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm)

Gil, A. C. (2002). Como elaborar projetos de pesquisa (Vol. 4, p. 175). São Paulo: Atlas.

Klein, R. H., Klein, D. C. B., & Luciano, E. M. (2018). Identificação de mecanismos para a ampliação da transparência em portais de dados abertos: uma análise no contexto brasileiro. Cadernos Ebape. br, 16(4), 692-715.

Martins, G. de A., & Theóphilo, C. R. (2016). Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas (3o ed). Atlas.

Ministério da Economia. (2023). Orçamento Cidadão 2023. Recuperado de

[https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-  
anuais/2023/ploa/Orcamento\\_Cidadao\\_2023.pdf](https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-<br/>anuais/2023/ploa/Orcamento_Cidadao_2023.pdf)

Ministério Público. (2020). Manual do Portal da Transparência. Recuperado em 19 de junho de 2024,

de [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2021/Manual-do-Portal-  
da-Transparncia---5-Edio\\_Final.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2021/Manual-do-Portal-da-Transparncia---5-Edio_Final.pdf)

Nascimento, A. A. D. (2021). A influência da transparência pública no controle de irregularidades dos atos de gestão dos recursos federais transferidos aos municípios brasileiros (Master's thesis, Universidade Federal do Rio Grande do Norte).

Oliveira Reis, A. K. G., Dumont, F. M., da Silva, W. F., & Martins, S. (2023). *Accountability* como atributo ao controle social das políticas públicas no Brasil: uma revisão integrativa da literatura. *Revista foco*, 16(7), e2389. <https://doi.org/10.54751/revistafoco.v16n7-077>

Pinho, J. A. G. D., & Sacramento, A. R. S. (2009). *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?. *Revista de administração pública*, 43, 1343-1368.

Portal da Transparência. (n.d.). Transparência Ativa. Recuperado em 18 de junho de 2024, de <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/transparencia-ativa>

Reinecke, L. F. G., & Raupp, F. M. (2022). Revisão sistemática da literatura sobre frameworks nacionais de transparência: os conselhos fazem parte desta agenda? *Guaju*, 8. <https://doi.org/10.5380/guaju.v8i0.83448>

Ribczuk, P., & do Nascimento, A. R. (2015). Governança, governabilidade, *accountability* e gestão pública: critérios de conceituação e aferição de requisitos de legitimidade. *Revista Direito Mackenzie*, 9(2).

Rocha, A. C. (2011). *Accountability* na administração pública: modelos teóricos e abordagens. *Contabilidade Gestão e Governança*, 14(2).

Schedler, A., Diamond, L. J., & Plattner, M. F. (Eds.). (1999). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Lynne Rienner Publishers.

Schneider, M. P. (2019). Dispositivos de *accountability* na reforma da educação básica brasileira: tendências em curso. *Revista Diálogo Educacional*, 19(60), 469-493.

Senado Federal. Índice de Transparência do Poder Legislativo aplicado ao Senado. [s.l.: s.n.]. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/transparencia/arquivos/itl/itl-relatorio-  
senado-2018](https://www12.senado.leg.br/transparencia/arquivos/itl/itl-relatorio-senado-2018).

Silva, W. A. de O. e. (2017). Dissertação de Mestrado [Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Bahia]. Recuperado de: [https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/24245/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20M  
estrado%20-%20Walber%20Alexandre%20de%20Oliveira%20e%20Silva.pdf](https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/24245/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20Walber%20Alexandre%20de%20Oliveira%20e%20Silva.pdf)

Simões, R. (2022). *Avaliação do ressarcimento em processos de tomadas de contas especiais da administração pública federal*. Recuperado de: <https://hdl.handle.net/10438/33163>

Sinclair, A. (1995). The chameleon of *accountability*: Forms and discourses. *Accounting, organizations and Society*, 20(2-3), 219-237.

Soares Junior, J. S., & Santos, E. M. (2007). Governança eletrônica: uma perspectiva sociotécnica das organizações públicas a partir da padronização e interoperabilidade. Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em

Administração, 31(2007), 1-16.

Tribunal de Contas da União. (2012). Instrução Normativa TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012. Diário Oficial da União. Recuperado de <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-tcu-n-71-de-28-de-novembro-de-2012-22910056>

Tribunal de Contas da União. (2016). Decisão Normativa TCU nº 155, de 23 de novembro de 2016. Diário Oficial da União. Recuperado de <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decisao-normativa-tcu-n-155-de-23-de-novembro-de-2016-33333333>

Tribunal de Contas da União. (2020a). Relatório sistêmico sobre transparência pública. Recuperado de [https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/63/C5/6F/46A1F6107AD96FE6F18818A8/Fisc\\_Tra\\_nsparencia.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/63/C5/6F/46A1F6107AD96FE6F18818A8/Fisc_Tra_nsparencia.pdf)

Tribunal de Contas da União. (2020b). Instrução Normativa TCU nº 84, de 22 de abril de 2020. Diário Oficial da União. Recuperado de <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/norma/NORMA-21437>

Tribunal de Contas da União. (2020c). *Manual de auditoria operacional*. Recuperado de: <https://portal.tcu.gov.br/manual-de-auditoria-operacional.htm>

Tribunal de Contas da União. (n.d.). Avaliação de transparência. Recuperado em 19 de junho de 2024, de <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-de-tecnologia-da-informacao/atuacao/fiscalizacoes/avaliacao-de-transparencia/>

Wright, G. A. (2014). Análise dos fatores determinantes da transparência fiscal ativa nos municípios brasileiros.

Zuccolotto, R., Riccio, E. L., & Sakata, M. C. G. (2014). Characteristics of scientific production on governmental transparency. *International Journal of Auditing Technology*, 2(2), 134. <https://doi.org/10.1504/ijaudit.2014.066234>