

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE – UNESC

CURSO DE DIREITO

FILIFE TRICHÊS COSTA

***ACCOUNTABILITY* NOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL –
O PAPEL FISCALIZATÓRIO DO TCU**

CRICIÚMA

2019

FILIFE TRICHÊS COSTA

***ACCOUNTABILITY* NOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL –
O PAPEL FISCALIZATÓRIO DO TCU**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado para obtenção do grau de Bacharel no curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Orientador: Prof. Esp. André Afeche Pimenta

CRICIÚMA

2019

FILIFE TRICHÊS COSTA

**ACCOUNTABILITY NOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL –
O PAPEL FISCALIZATÓRIO DO TCU**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado para obtenção do grau de Bacharel no curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Criciúma, 05 de junho de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. André Afeche Pimenta – Especialista – (UNESC) – Orientador

Prof. Luiz Eduardo Lapolli Conti – Mestre – (UNESC)

Prof. Maicon Henrique Aléssio – Especialista – (UNESC)

Dedico à minha família, em especial aos meus pais por sempre me apoiarem nas minhas decisões e ao professor André Afeche Pimenta por todo o comprometimento e cooperação durante o desenvolvimento deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela saúde e por me permitir o cumprimento de mais esta etapa em minha vida.

“No que diz respeito ao empenho, ao compromisso, ao esforço, à dedicação, não existe meio termo. Ou você faz uma coisa bem feita ou não faz.”

Ayrton Senna

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 disciplinou a administração pública em seu capítulo VII, impondo princípios, normas e deveres aos agentes públicos e aos entes federados, limitando a sua atuação para assegurar o interesse público. Este tema, além da legislação seca, é apresentado por meio de livros científicos e jurídicos acerca das condutas dos agentes públicos que se submetem à lei, às vedações, dos procedimentos que podem ou não acarretar as sanções administrativas ou até mesmo patrimoniais ou pessoais. O objetivo deste trabalho é abordar as práticas de *accountability* na administração pública federal, realizando um estudo quanto ao cumprimento das leis específicas que tratam da publicidade e transparência. Analisar-se-ão também assuntos como o Regimento Interno em consonância com a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, as Súmulas Vinculantes do STF que estejam relacionadas ao tema, as Instruções Normativas e as jurisprudências presentes no portal do TCU. O trabalho propõe um estudo de práticas comportamentais e procedimentais, provenientes das condutas dos administradores públicos, que os remetem a modelos exemplares ou os levam a duras sanções no âmbito dos órgãos públicos federais.

Palavras-chaves: Administração pública federal. Conduta dos agentes. Lei. Órgãos públicos federais.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 disciplined the public administration in its chapter VII, imposing principles, norms and duties to the public agents and to the federated entities, limiting its action to assure the public interest. This issue, in addition to the dry legislation, is presented through scientific and legal books on the conduct of public agents who submit to the law, prohibitions, procedures that may or may not result in administrative or even property or personal sanctions. The objective of this work is to approach accountability practices in the federal public administration, conducting a study on compliance with specific laws that deal with advertising and transparency. Consideration will also be given to matters such as the Internal Regulations in accordance with the Organic Law of the Federal Court of Audit, the BF-related Summaries of the Supreme Court that are related to the topic, the Normative Instructions and jurisprudence present on the TCU portal. The study proposes a study of behavioral and procedural practices, derived from the conduct of public administrators, which refer them to exemplary models or lead to harsh sanctions in the scope of federal public agencies.

Keywords: Federal public administration. Agents conduct. Law. Federal public agencies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Áreas transversais de atuação em todo território nacional.....	16
Figura 2 – Relatório sobre falhas encontradas em portais eletrônicos em entidades Federais.	28
Figura 3 - Relatório sobre falhas encontradas em portais eletrônicos em entidades Federais.	29
Figura 4 - Áreas de atuação do Controle Externo do Tribunal de Contas da União – TCU.....	31
Figura 5 – Página para acesso à informação no TCU, em cumprimento à Lei nº 12.527/2011	32

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CREA/RS	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Sul
ISSAI	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
LAI	Lei de Acesso à Informação
MCCE	Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPF	Ministério Público Federal
MPM	Ministério Público Militar
MPT	Ministério Público do Trabalho
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
Sefti	Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação
Sindilegis	Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 <i>ACCOUNTABILITY</i> DENTRO DO CONTEXTO HISTÓRICO BRASILEIRO E AS OCORRÊNCIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	13
2.1 FORMAS DE CONTROLE, PREVENÇÃO E CORREIÇÃO.....	15
2.2 A SOCIEDADE CIVIL PARTICIPATIVA	17
2.3 A SOLIDARIEDADE ENTRE <i>ACCOUNTABILITY</i> E A PUBLICIDADE	20
2.4 O REFLEXO SOCIAL CAUSADO PELAS BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO PÚBLICA.....	22
3 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO CONCRETIZADOR DA PUBLICIDADE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.....	24
3.1 ELEMENTOS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO, APLICADOS NA FISCALIZAÇÃO DO TCU.....	25
3.2 O DEVER DE PRESTAR CONTAS E A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO FERRAMENTAS COMPLEMENTARES	30
4 LEI ORGÂNICA N. 8.443/92, REGIMENTO INTERNO E ANÁLISE JURISPRUDENCIAL QUE DISCIPLINAM AS ATIVIDADES DO TCU	34
4.1 JULGAMENTOS DE CONTAS E PROCESSAMENTOS DE DENÚNCIAS NO ÂMBITO DO TCU.....	36
4.2 ESPÉCIES DE FISCALIZAÇÕES UTILIZADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	38
4.3 A COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO, SOB A ANÁLISE JURISPRUDENCIAL.....	42
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
REFERÊNCIAS.....	53

1 INTRODUÇÃO

Não há apenas uma definição para o termo inglês da palavra *accountability*. São inúmeras situações ou práticas adotadas que podem dar o sentido e significado deste termo.

O zelo com a “coisa” pública, o devido respeito às leis, os conhecidos princípios da administração pública da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, o ato de prestar contas da maneira correta, as inúmeras fiscalizações nos órgãos, auditorias, enfim, são diversas formas onde o termo *accountability* se apresenta; não há apenas um sentido para a palavra.

É de fundamental importância o estudo para que se possa mensurar o espectro de poder fiscalizatório do Tribunal de Contas da União, órgão atuante no âmbito federal, pois se entende que o interesse público e o poder estatal estarão sempre agindo em detrimento de uma lei específica, no amparo de normas internas e principalmente no cumprimento da lei maior, a Constituição Federal de 1988.

Assim, como explica o portal “o TCU é o órgão de controle externo do governo federal e auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade”.

Tratar de aspectos relevantes de artigos Constitucionais, bem como da Lei nº 12.527/2011, combinado com a lei específica utilizada pelo Tribunal de Contas da União, de nº 8.443/1992, será fundamental para se compreender o tamanho da responsabilidade com o erário e com as práticas fiscalizatórias no órgão já mencionado.

São diversas formas onde o ordenamento jurídico brasileiro possibilita as boas práticas e condutas, pois existem princípios norteadores da Administração Pública Federal que regem as atividades do administrador público e todas as demais leis que criam responsabilidades e obrigações perante o poder estatal.

Depois de sancionada a Lei Orgânica de nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a qual passou a nortear os trabalhos do Tribunal de Contas da União, órgão este de função essencial ao controle de contas públicas no âmbito federal, os atos administrativos passaram a sofrer alterações procedimentais e ter, além da grandiosa contribuição da Constituição Federal de 1988, o instituto desta nova lei.

O problema é que nem sempre o ato de fiscalizar foi fácil ou percorreu um caminho sem obstáculos. Até os dias atuais existem inúmeras e infinitas dúvidas sobre acesso e a transparência no setor público como um todo.

Depois de instituída em 2011 a Lei de Acesso à Informação, os órgãos públicos passaram por reestruturação dos portais eletrônicos para se adaptarem às novas exigências da Lei nº 12.527. Era necessário ampliar as informações documentais (arquivos físicos) realizando uma adaptação para uma nova era digital.

Os portais foram então colocados à disposição dos contribuintes, no entanto ainda são extremamente complexos e difíceis de interpretar, pois revelam dados ou números orçamentários que fogem ao senso comum da sociedade. O público em geral não está habituado a operar com dezenas de números e planilhas orçamentárias, com valores exorbitantes e códigos ou siglas que muitas vezes acabam por confundir os usuários.

O objetivo maior deste trabalho é o de promover uma análise dentro dos estudos da Lei de Acesso à Informação e da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, bem como os atos fiscalizatórios atinentes às atividades específicas do órgão. Questiona-se se o TCU consegue fiscalizar a aplicação da chamada lei da transparência.

Outra atividade a ser desenvolvida nesta pesquisa será a de analisar também as jurisprudências que compuseram diversos debates sobre o acesso à informação no âmbito e na abrangência do TCU, verificando as situações onde houve a correta fiscalização sobre a aplicação da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

Por último, serão vistos e estudados os possíveis casos de omissão, a falta de transparência em determinados atos e também o contrário; os bons exemplos de *accountability* que a doutrina nos revela e que foram identificadas em determinadas situações do projeto em estudo.

2 ACCOUNTABILITY DENTRO DO CONTEXTO HISTÓRICO BRASILEIRO E AS OCORRÊNCIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Existem várias definições acerca do termo em inglês chamado “*accountability*”, aliás, a própria palavra se subdividiu em diferentes funções de estudo a depender do tema: *accountability* social, horizontal e vertical.

O termo “*accountability*” foi utilizado para definir a prestação de contas, o zelo com a coisa pública, fiscalização, controle, dentre outras terminações, pois não há apenas uma.

Assim, cumpre fundamentalmente aos governantes e tomadores de decisões, ao assumirem uma responsabilidade pública, a obrigação iniludível de prestar contas da sua atuação, do manejo dos recursos públicos, ou ainda do cumprimento de programas prioritários para o conjunto ou algum setor da população (CASTRO; AMABILE; ESPINOSA, 2012, p. 16).

Assim, fundamentalmente se expressa a terminologia como sendo uma ferramenta de controle social, de cunho fiscalizatório e de alcance eminentemente público, ou seja, deve qualquer do povo ter alcance às informações de interesse geral, sem qualquer restrição que não esteja resguardada pelas situações elencadas na lei pelo sigilo.

Esta é uma ferramenta que possibilita o controle público sobre como estão sendo geridos os recursos públicos e para onde estão sendo dispostos ou direcionados.

Publicidade e transparência caminham lado a lado e a ferramenta de *accountability* faz esta menção a todo tempo como instrumento essencial de controle dos agentes públicos e sobre como a administração pública realiza a gestão destes dados e informações.

[...] a informação precisa, suficiente e de fácil entendimento para o cidadão comum é imprescindível para o controle social. Em tal linha, a transparência e a participação social são conceitos indissociáveis, interdependentes e intercambiáveis. Revestindo a transparência na concepção de *accountability*, inquina-a como um instrumento robusto de participação da sociedade civil. A ampliação da transparência auxilia diretamente no envolvimento das distintas classes sociais no acompanhamento da gestão (SANTOS, 2012, p. 6).

De tal modo, no contexto histórico a administração pública brasileira esboçava sinais de que tinha intenção de incluir novas práticas de *accountability* no setor. Na medida em que o modelo democrático brasileiro foi estabelecendo suas diretrizes, houve uma necessidade de adaptação ao longo dos anos.

Observa-se, desde então, que o cenário político brasileiro mudou substancialmente: uma nova Constituição Federal foi elaborada, a democracia se consolidou e reformas no aparelho do Estado foram empreendidas com a promessa de tornar a administração pública mais eficiente [...] (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1345).

Com o passar do tempo, a crescente demanda no contexto público, que até então seguia os antigos moldes estabelecidos nas relações entre cidadãos e Estado, precisou de mudanças porque as práticas e costumes nos atos administrativos sofreram alterações.

Lamentavelmente, por vício burocrático, sem apoio em lei e contra a índole dos negócios estatais, os atos e contratos administrativos vêm sendo ocultados dos interessados e do povo em geral, sob o falso argumento de que são “sigilosos”, quando, na realidade, são públicos e devem ser divulgados e mostrados a qualquer pessoa que deseje conhecê-los e obter certidão (MEIRELLES, 2014, p. 98).

O senso de responsabilidade com os atos públicos se tornou objeto elementar e evoluiu ao longo dos anos, no entanto conforme lembra o autor acima, existem barreiras burocráticas e éticas a serem superadas.

A *accountability* no contexto histórico brasileiro traz consigo a ideia de responsabilização pessoal nos atos praticados pelos agentes e neste caso tanto serve para o setor público quanto para o setor privado. Aqui, o sentido desta palavra se direciona para as duas formas de pessoa jurídica de direito.

Talvez não surja este termo no contexto brasileiro até o final do século XX, o que se difere na Inglaterra, onde já se percebia ao final do século XVIII o uso desta prática, o que não foge ao natural, pois neste último país, o desenvolvimento comercial e industrial ocorreu antes; é o que nos traz a história da evolução industrial em todo o mundo.

O caráter bidimensional da *accountability* apresentado por Schedler (1999 apud PINHO; SACRAMENTO, 2009), por exemplo, traduz um recurso didático e ajuda na visualização e compreensão deste termo, ao longo do tempo. O autor cita que existe um ciclo onde se subdivide em duas fases que se complementam: o

momento da *answerability* e o *enforcement*, e à partir da união de ambos os termos o processo se completa.

Assim nasce a *accountability* quando uma pessoa exerce uma responsabilidade delegada por outra, e disso decorre a prestação de contas, onde há o ensejo da responsabilização do agente por eventuais danos causados tanto no desvio de conduta quanto na falha de informação.

2.1 FORMAS DE CONTROLE, PREVENÇÃO E CORREIÇÃO

Dentre as transformações democráticas, ao longo dos anos, o que se demonstra no modelo brasileiro em termos de formas de controle, prevenção e correição, que merecem destaque pela sua implementação no serviço público, pode-se citar:

[...] a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, nº 101/2000, a criação da Controladoria Geral da União (CGU), em 2001. O primeiro exigiu transparência das contas públicas e o planejamento como rotina na administração fiscal, bem como responsabilização em caso de descumprimento (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p.1359).

Além disso, a própria atividade das ouvidorias, instaladas nos sítios dos órgãos públicos, conforme disposto na Lei nº 13.460/2017 e a inquestionável atuação do Ministério Público da União e seus órgãos que os integra (MPF, MPT, MPM e MPDFT), disposto em Lei Complementar nº 75/1993 e artigos 127 ao artigo 130, da Constituição Federal de 1988 e demais Ministérios Públicos dos Estados, todos estes são considerados como órgãos de controle e atuação vinculados à Lei e à defesa da ordem jurídica.

Neste sentido, o Tribunal de Contas da União – TCU inicia um trabalho para conhecer a instituição com levantamento de dados e informações, utilizando-se de sistemas organizacionais, funcionais, contábil-financeiro, orçamentários, operacionais e patrimoniais (GRACILIANO, 2010, p. 46).

Este mecanismo de controle alia informação, dados e tecnologia de armazenamento de grande escala e produz como resultado, a exemplo das auditorias, quais as medidas necessárias a serem adotadas para a economicidade de gastos públicos.

Além dos entes anteriormente mencionados, a Lei de Acesso à Informação – LAI, de nº 12.527/2011 é também considerada como forma de controle e implica em poderes/deveres dos órgãos públicos, nas três esferas: Federal, Estadual e Municipal.

É conhecida como Lei da Transparência Pública, a qual foi editada com o propósito expresso de disciplinar os procedimentos pelos entes Federados, com o objetivo de garantir o acesso às informações, a exemplo do previsto no artigo 5º, XXXIII, bem como no artigo 37, § 3º, II e no artigo 216, § 2º, todos da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, ps. 10, 22 e 65).

O Tribunal de Contas da União, em especial como objeto deste estudo, exerce as fiscalizações, acompanhamentos e monitoramentos, onde utiliza equipe técnica para efetuar as auditorias nas entidades e órgãos administrados e que compõem o erário público, ou seja, possuem dinheiro e patrimônio vinculados à União.

O TCU atua com base nas normas nacionais (NBASP) e internacionais (ISSAI) de auditoria, segundo o portal do órgão e disponibiliza materiais de apoio para as empresas que necessitem aprimorar ou reajustar alguns setores que passaram pelo procedimento de fiscalização.

São cerca de vinte e cinco áreas de atuação e abrangência em todos os estados brasileiros, por meio das áreas transversais, da seguinte maneira:

Figura 1 – Áreas transversais de atuação em todo território nacional



Fonte: Tribunal de Contas da União.

Desse modo, o Tribunal consegue através da desconcentração atuar em todas as regiões do país, possibilitando a ampla cobertura nos entes federados e realizar o controle orçamentário para evitar desvios de conduta, corrigindo eventuais ocorrências.

Assim destacou Pinho e Sacramento (2009, p. 1354) sobre os meios de controle e fiscalização na gestão de políticas públicas:

[...] vários dispositivos instrumentais que viabilizam o controle dos atos dos agentes públicos. Tais dispositivos garantem a publicidade e a transparência dos atos públicos, viabilizam o questionamento entre si desses atos e trazem a potencialidade de sanções.

Percebe-se que não há controle sem fiscalização e também não se produz um ato corretivo sem o devido monitoramento e sem a sanção necessária de modo a estancar as irregularidades. O Tribunal não exerce somente o ato de fiscalizar, mas indica os caminhos e fornece sugestões para correição de problemas referentes à prestação de contas e à falta de informações.

2.2 A SOCIEDADE CIVIL PARTICIPATIVA

Não há como imaginar a administração pública federal sem a participação social. Não a toa que se escolheu o regime democrático e o modelo representativo, amparado pelo artigo 14, da Constituição Federal de 1988. Aliás, a administração pública se baseia na coletividade de seus administrados. Não se vislumbram atividades em prol de particulares, mas sim com o fim público, amplo e irrestrito.

“Os fins da administração pública resumem-se num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo” (MEIRELLES, 2014, p. 88).

No ano de 2010, entidades se uniram em “[...] uma campanha denominada “Ficha Limpa”, efetuando coleta de assinaturas para a aprovação de Projeto de Lei de iniciativa popular, elaborado pelo MCCE, que busca impedir tanto a candidatura de pessoas com antecedentes criminais quanto o retorno político dos que renunciaram ao mandato [...]” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1357).

Mais uma vez, a sociedade brasileira demonstrou o “olhar de dono”, atenção especial às causas públicas.

“Todas essas ações e instituições da sociedade civil mostram elevada convergência com a cobrança da *accountability*” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1357).

A política da transparência, nas democracias contemporâneas, é proveniente de grandes reformas desenvolvidas ao longo dos anos, diante da necessidade de um Estado mais acessível, de um sistema político que envolvesse participação popular efetiva. A figura do homem público delinquente vem sendo corrigida e rechaçada – sem ingenuidade – ao longo do tempo, o que demanda ainda mais o olhar crítico popular voltado para o controle de gestão pública, de forma pragmática.

Nas democracias liberais, as perspectivas de reforço de *accountability* carecem de um sentido mais claro da ideia de publicidade. Portanto, a resposta à tendência de crise de legitimação do Estado se encontra no que nomeamos como política da publicidade, a qual oferece ao conceito de *accountability* um outro substrato normativo no âmbito da teoria política (FILGUEIRAS, 2011, p. 67).

Não somente sob o aspecto técnico, mas o conceito de *accountability* assume inclusive um teor moral, pois tende a receber cada vez mais o controle dos cidadãos sobre seus governantes. Há uma grande probabilidade de que quanto mais transparente for o governo, melhor – e não maior - a governabilidade, pois quando se amplia a informação, aumenta-se proporcionalmente a qualidade dos serviços prestados.

A configuração da República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito e o tratamento conferido à Administração Pública são convergências que, em conjunto, contribuem para uma maior democratização da Administração Pública. Assim sendo, em diversos momentos, o Texto Constitucional de 1988 estabeleceu como norte uma maior participação popular na Administração Pública e, em especial, por meio da democracia pelo processo (RANGEL, 2018, p.33).

É o que se percebe na crescente participação pública, no que tange ao bom comportamento exigido aos seus representantes e quanto ao cumprimento do serviço público prestado, por parte dos servidores na gestão de processos, que ainda encontra-se aquém do ideal.

Segundo Pinho e Sacramento (2009, p. 1354), a Constituição Federal de 1988 institucionalizou a participação da sociedade na gestão das políticas públicas.

Desde então, diversos mecanismos de participação da comunidade na gestão dessas políticas vem sendo gradativamente implementados.

Para Pereira (2006), os controles sociais são essenciais na administração pública gerencial, na medida em que compensam a redução do controle legal de procedimentos e complementam o controle de resultados. O pensamento de Abrúcio (2006) vai ao encontro do de Pereira, pois considera que formas de responsabilização baseadas no desempenho governamental e na participação devem ser incluídas para garantir a maior eficiência dos serviços prestados pelo Estado, bem como a autonomia gerencial dos administradores públicos.

Como se justifica a participação da sociedade na atuação dos órgãos públicos é como se explica e traduz a funcionalidade do Estado perante seus administrados submetidos a ele, conforme explica Di Pietro (2014, p. 56) sobre a definição de serviço público:

“Serviço público é toda atividade que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para satisfazer à necessidade coletiva, sob regime jurídico predominantemente público.”.

Pode-se entender que o Estado exerce suas funções fiscalizatórias e cobra seus impostos, no entanto em tese, estes serviços devem retornar aos cidadãos em forma de prestação de melhorias em estruturas/obras ou serviços.

O motivo da participação da sociedade não é à toa, por um mero acaso, mas como forma de buscar do ente maior a contraprestação, já que de todo modo pagam-se impostos, para que o aparelho estatal possa funcionar com vistas a fornecer todos os seus serviços em prol de uma coletividade; sempre no intuito do bem comum e jamais de particulares.

Desse modo, como bem explicam De Cicco e Gonzaga (2012, p. 56 – 57) acerca da Teoria da Soberania Popular:

Como reação do direito divino, que servia de alicerce para os regimes absolutistas, os pensadores liberais dos séculos XVII e XVIII buscaram sua inspiração na república romana e na democracia ateniense para dizer que efetivamente soberano é o povo. Ele é o verdadeiro titular da Soberania da qual os governantes têm o exercício por delegação popular.

Assim, o pensamento sobre a participação popular nas ações estatais têm traços históricos desde o surgimento do Estado em séculos passados, a partir do

momento em que os contribuintes puderam opinar e expressar suas necessidades, na era pós-absolutista.

A teoria que talvez melhor se adeque na questão da participação social é a classificação, segundo Hans Kelsen, explicada por De Cicco e Gonzaga (2012, p. 81 – 82):

De acordo com o jurista do século XX, Hans Kelsen, em sua obra Teoria geral do direito e do Estado, existem duas formas de governo: a Autocracia e a Democracia. A distinção básica entre estas duas formas de governo encontra-se na ideia de liberdade política. A Democracia implica sujeitos politicamente livres, ou seja, cidadãos que participam da criação e concordam com a ordem jurídica vigente. Ao contrário da Democracia, na Autocracia os indivíduos não participam das decisões do governo, sendo politicamente condicionados às decisões dos governantes e subordinados a uma ordem jurídica da qual muitas vezes podem até discordar, mas devem obedecer.

Especificamente no âmbito do Tribunal de Contas da União, a participação social se dá por meio de denúncias no portal da transparência e no acompanhamento do cumprimento das leis, em especial pela Lei de Acesso à Informação, nº 12.527/2011, onde menciona que qualquer pessoa pode ingressar com o pedido de análise sobre qualquer assunto de interesse, desde que não haja proteção por meio do sigilo, por interesse do Estado.

2.3 A SOLIDARIEDADE ENTRE *ACCOUNTABILITY* E A PUBLICIDADE

Os atos administrativos, em regra, são públicos. A prestação de contas, que é reflexo destes atos, percorre o mesmo caminho da publicidade. A todo tempo, as Leis que disciplinam o funcionamento dos órgãos públicos, bem como as atribuições, os deveres e as vedações, fixam as normas do “dever de agir” do servidor.

Seguindo o que foi dito anteriormente, pode-se citar um dos exemplos sobre as normas e deveres dos servidores públicos civis do Poder Executivo Federal, no Decreto de nº 1.171/1994, o qual “Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal” (BRASIL, 1994).

Observa-se este tema de forma muito clara nas regras deontológicas do Decreto nº 1.171/94, no capítulo I, seção I, inciso VIII, o seguinte:

VIII - Toda pessoa tem direito à verdade. O servidor não pode omiti-la ou falseá-la, ainda que contrária aos interesses da própria pessoa interessada ou da Administração Pública. Nenhum Estado pode crescer ou estabilizar-se sobre o poder corruptivo do hábito do erro, da opressão ou da mentira, que sempre aniquilam até mesmo a dignidade humana quanto mais a de uma Nação.

Ou seja, a aplicação da *accountability* e a publicidade dos atos administrativos decorrem de regras deontológicas construídas ao longo dos anos, desde a sua implementação até a evolução do regime democrático e do modelo Federativo de Estado vigente.

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (artigo 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida (MELLO, 2013, p. 117).

O cumprimento das normas é ato vinculado, decorre de Lei e o ente público as exerce porque assim determina a Lei e não porque entende ser “certo ou errado”.

Falar em solidariedade neste tema supramencionado é também falar em unidade de ações, com a proposta de um único fim: o pronto atendimento ao cidadão, de forma ética, célere e no cumprimento da Lei vigente, para que o ciclo de atendimento se complete na sua plenitude.

Segundo Filgueiras (2011, p. 75), pode-se afirmar que a política da transparência se tornou uma espécie de lugar comum na política das sociedades liberais. De lugar comum, passou a uma espécie de panaceia para as delinquências do homem público e a ineficácia institucional.

Diante de casos de corrupção, clama-se por maior transparência das instituições, pela abertura das contas públicas e pela moralização da política. Pode-se dizer que transparência e *accountability* caminham juntas neste sentido, pois uma compõe elemento nuclear da outra.

Não há como imaginar as instituições em pleno funcionamento sem possibilitar a publicidade dos atos e a correta prestação de informações ao cidadão. A publicidade se dá após o ato administrativo no âmbito público e não se pode imaginar a omissão, embora ocorra inúmeras vezes.

As instituições devem estar livres de vícios e abertas para quaisquer questionamentos, para que o cidadão comum possa usufruir destes documentos e informações tantos quantos bastem para dirimir suas eventuais dúvidas.

Accountability e publicidade são termos unidos e solidários, pois são práticas positivas de gestão e que auxiliam no crescimento sadio das instituições e só favorecem as boas práticas públicas.

2.4 O REFLEXO SOCIAL CAUSADO PELAS BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO PÚBLICA

O conceito de transparência, para alguns autores, revela a dificuldade dos agentes políticos em transformar o mero discurso em projetos que visem a melhoria do setor público.

O conceito de transparência, por conseguinte, tem se tornado uma espécie de lugar comum na política contemporânea, estando presente no discurso político como uma verdade irrefutável. Aparece como um remédio para os males e as delinquências praticadas na política e na gestão pública, mas não proporciona um substrato normativo para o conceito de *accountability* (FILGUEIRAS, 2011, p. 66).

Como valor fundamental da gestão pública, entende-se que a transparência fornece amplitude nas informações destinadas à sociedade, em grau coletivo, acerca das ações realizadas pelos agentes públicos e, por esta via, acaba por fomentar a aplicação da *accountability*.

Não menos importante, a moralidade proveniente da conduta ética reforça os padrões de conduta exigidos para a vida pública. Esta prática produz resultado de reflexo direto na sociedade, por meio dos bons exemplos.

“O dever de conduta ética decorre do princípio constitucional da moralidade administrativa e impõe ao servidor público a obrigação de jamais desprezar o elemento ético de sua conduta” (MEIRELLES, 2014, p. 574).

Os agentes públicos tem o dever de seguir as diretrizes estabelecidas em seus locais de trabalho. O artigo 5º, da Lei nº 13.460, de junho de 2017 apresenta um rol de direitos e deveres dos usuários dos serviços públicos (BRASIL, 2017).

A ideia de responsabilidade moral significa que os agentes discursivos devem ser capazes de se comprometer com noções de boa vida. Isso faz com que o uso público da razão não esteja apenas vinculado apenas a uma concepção de direitos, mas também a uma noção contraposta de deveres (FILGUEIRAS, 2011, p. 89).

Não somente na esfera privada, quando se fala na relação contratual entre as partes, do *pacta sunt servanda*, onde se define naturalmente que acordos devem ser cumpridos, assim como se espera a boa-fé, porém as relações humanas são também conhecidas infelizmente pela má-fé.

A diferença é que na vida privada, o sujeito age de forma livre, desde que não infrinja nenhuma lei, do contrário aos agentes públicos, que devem seguir rigorosamente o que determina a lei, pois estão vinculados a ela.

[...] o poder da Administração é vinculado, porque a lei não deixou opções; ela estabelece que, diante de determinados requisitos, a Administração deve agir de tal ou qual forma. Por isso mesmo se diz que, diante de um poder vinculado, o particular tem um direito subjetivo [...] (DI PIETRO, 2013, p. 221).

O efeito causado pelas boas práticas na gestão pública é imediato. Quando se fiscalizam os recursos públicos e quando isto é bem direcionado, a maior beneficiada é a sociedade. A fiscalização Federal pode possibilitar que milhares de recursos financeiros sejam bem destinados ao invés de serem desviados.

Hospitais públicos, escolas públicas, estradas federais, enfim, toda a sociedade ganha quando os agentes são competentes e possuem zelo com o erário. O olhar atento do povo diante das atitudes dos agentes públicos é elementar para que as instituições produzam e mostrem efetivamente os resultados esperados dentro de cada função.

Como bem explica Meirelles (2013, p. 91) que “cumprir simplesmente a lei na frieza de seu texto não é o mesmo que atendê-la na sua letra e no seu espírito. A administração, por isso, deve ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao legal se ajunte o honesto e o conveniente aos interesses sociais.”.

O resultado obtido através das boas práticas no setor público é a prestação de serviços no tempo hábil, na sua completude, de forma a atender as demandas de cada região, pois com orçamento bem direcionado, consegue-se aplicar os recursos e estes bens ou serviços retornam aos contribuintes e a partir de então há a sensação de que o Estado está sempre presente.

3 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO CONCRETIZADOR DA PUBLICIDADE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Em 1988, a Constituição Federal consolidou o Estado Democrático de Direito e a partir de então estabeleceu princípios constitucionais onde possibilitou um elo maior entre administradores públicos e a sociedade.

Apesar de o Estado como ente maior e soberano ter sua figura vista como “o poder inegociável”, buscou maior proximidade com os cidadãos, tanto é que passou a ser chamada naquela época de “Constituição Cidadã”, pois era este o objetivo maior, além é claro, do contexto político dado naquele marco histórico.

Como um dos exemplos onde o cidadão passou a ter o livre direito às informações de órgãos públicos, pode-se citar o artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988, onde lá diz da seguinte forma:

XXXIII - todos tem 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.

Do mesmo modo, ainda na Constituição Federal de 1988, no artigo 37, § 3º, inciso II, o texto especifica quais as condições para que o usuário da administração pública direta e indireta possa dela participar, assim dizendo: “II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no artigo 5º, incisos X e XXXIII”.

Ou seja, o texto constitucional possibilita a liberdade na solicitação de informações ou documentos para que o cidadão possa pleitear a informação de caráter público.

No mesmo sentido, o artigo 216, § 2º, da Constituição Federal de 1988: “§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

Desde então, o Congresso Nacional passou a legislar sobre o tema “acesso à informação”, utilizando-se dos instrumentos constitucionais e dentro da demanda das grandes corporações e dos serviços, pois o Governo adentrava em um patamar diferente no país, o que justificaria a implementação e principalmente a

necessidade de novas leis, a exemplo da extensa lei de licitações ou o controle de finanças e orçamentos públicos.

Com as crescentes mudanças na participação popular e com o aumento do clamor público seria o caminho natural o aumento de demandas de pedidos aos entes políticos e legisladores para que adequassem as leis aos novos modelos de vida da população, junto aos serviços públicos.

Assim, em fevereiro de 2003 nasceu o primeiro Projeto de Lei que traria o tema em questão (PL nº 219/2003), que após tramitações nas comissões da Câmara dos Deputados e no Senado Federal, passou a se tornar Lei Ordinária (Lei nº 12.527/2011), a chamada Lei de Acesso à Informação, através da sanção da Presidência da República em 2011.

A partir de então, haveria uma nova forma do cidadão comum, entidade ou associação realizar a solicitação de informação ou documentos nas relações entre Estado e sociedade, com o advento desta lei, pois se entendeu que o interessado passaria então a ter maior amplitude de investigação nos órgãos públicos, onde quer que “existisse a dúvida”, de acordo com seu interesse, com a ressalva dos casos específicos de sigilo.

3.1 ELEMENTOS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO, APLICADOS NA FISCALIZAÇÃO DO TCU

A LAI dispensa a motivação do pedido de informação pública, não gera custos ao requerente e estabelece prazos (vide artigos 15 e 16, da lei nº 12.527/2011) para que o órgão que está sendo questionado responda, sob pena de este pedido ser remetido para instâncias superiores, a interesse do requerente, com prazo decisório de cinco dias.

É uma lei que tem validade nas três esferas do Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), inclusive para os que também exercem atividade típica de fiscalização, como o caso do Ministério Público e para os Tribunais de Contas.

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.

Assim, todos os entes que estejam vinculados ao erário público ou prestem contas, estarão sujeitos às fiscalizações dos órgãos responsáveis e isto advém da publicidade. A publicidade passa a ser regra geral e quando for o caso de sigilo, a lei irá deliberar sobre as situações especiais. Dessa forma, é vista por alguns doutrinadores da seguinte maneira:

“Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros” (MEIRELLES, 2013, p. 97).

Com isso, os dispositivos legais expedidos entre os órgãos e no âmbito da esfera pública, passam a atingir amplitude na medida em que os cidadãos acessam os dados e informações de seus interesses nos portais ou até mesmo se deslocando pessoalmente até o órgão para protocolizar um pedido de informação.

A própria Lei nº 12.527/2011 menciona que é dever do Estado garantir que a informação seja fornecida de maneira clara, segura, transparente, de forma célere, como cita o artigo 5º, da LAI.

A publicidade é dever estatal e direito fundamental do cidadão, é um princípio com o qual se obtém o livre acesso como condição à fiscalização, a participação e ao controle da administração. Não deve haver a preponderação da política do segredo, pois isto é exceção à regra, mas o Estado de Direito se destaca positivamente através da sincronia nas relações entre administração e público em geral.

O dever estatal de tornar os atos públicos tem origens históricas que ultrapassam a história recente e contemporânea. No século XVII, os representantes do povo francês uniram-se solenemente em Assembleia para estabelecer que os direitos do homem e do cidadão, para o interesse de todos, seriam fixados à Constituição da época para que pudessem ser lembrados e que os poderes respeitassem tais pedidos à partir de então.

Por isso, destaca-se um trecho da história, a respeito da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, em especial o artigo 15:

“Article 15. La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration”.

“Art. 15. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”.

Fonte: www.elysee.fr. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>

Da mesma forma que o princípio da publicidade decorre da boa prática, a moralidade advém da conduta proba do agente público e exige dele o máximo zelo perante seus atos. Esse dever de probidade exige conduta reta do agente no desempenho do cargo e o administrador deve seguir o caminho correto na administração pública.

Não obstante a estes princípios enumerados anteriormente, o advento da Lei nº 12.527/2011 traz consigo extensa carga de publicidade, com o intuito maior de estabelecer ao administrador público as regras com relação à transparência.

Pela lógica de que transparência é um dever, os atos contrários a isto revelam a omissão, o que não é bem visto, tanto nos órgãos quanto na sociedade. A omissão, nestes casos, traz consigo a incerteza e a presunção de atos falhos ou até mesmo os terríveis e avassaladores casos de corrupção.

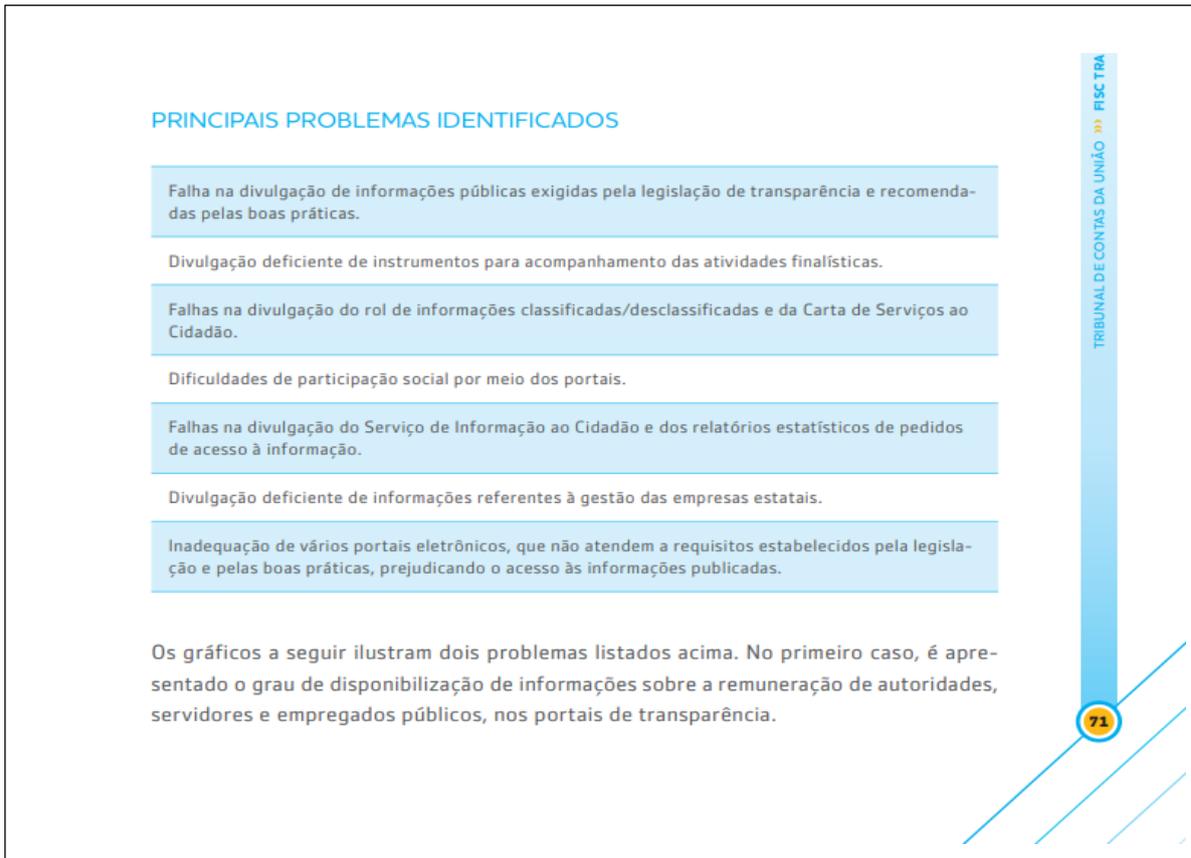
Na LAI, o artigo 21, parágrafo único, menciona o cuidado necessário que deve ter o agente no tocante a restrição de informações:

Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.

Em um dos processos fiscalizatórios realizados pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti, do TCU, no tocante ao combate à corrupção, nº TC 017.368/2016-2, há a verificação da incidência direta da Lei de Acesso à Informação, pois se identificou a falta de transparência nos portais de entidades Federais, conforme mostra um trecho do relatório abaixo:

Figura 2 – Relatório sobre falhas encontradas em portais eletrônicos em entidades Federais.



Fonte: Tribunal de Contas da União.

A transparência pública, além de possuir um papel fundamental no combate à corrupção, viabiliza a contribuição tempestiva da sociedade e dos órgãos de controle, no fornecimento de elementos para que o Estado se torne cada vez mais eficiente e efetivo. Ademais, estimula o desenvolvimento de uma cultura de integridade na gestão dos negócios públicos e incentiva o esforço por melhores políticas e programas de governo.

Com o intuito de avaliar o nível de transparência na gestão pública federal, o Tribunal realizou, nos últimos anos, diversos trabalhos que permitiram identificar não só irregularidades e danos expressivos ao erário, como também boas práticas, merecedoras de disseminação nos demais órgãos e nas entidades da Administração Pública. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/fisc-transparencia-relatorio-sistematico-sobre-transparencia-publica.htm>.

Outro trecho do relatório de auditoria, onde o Tribunal identificou que haveriam de providenciar melhorias com relação à divulgação de informações, pode ser demonstrado a seguir:

“As propostas de encaminhamento, assim como as avaliações preliminares e complementares realizadas na fase de execução da auditoria, visam a, sobretudo, contribuir para o aperfeiçoamento da transparência nas organizações públicas fiscalizadas, por meio da implementação de medidas para melhorar a forma de divulgação de dados e atendimento às demandas dos cidadãos” (TCU, Relatório FISC, p. 74. Disponível em: file:///C:/Users/User/Downloads/fiscTransparencia.pdf).

A figura a seguir demonstra um fragmento do relatório FISC de Transparência, onde estão descritos os avanços esperados pelo TCU, após verificação em auditoria.

Trata-se do fragmento de um relatório de 138 páginas, elaborado pela equipe técnica do TCU, onde aponta situações de falta de informação e de transparência no sistema e de situações onde o órgão que recebeu a fiscalização recebeu recomendações para que promovesse a devida divulgação das informações necessárias em seu sítio ou portal.

O trecho do relatório sugere mudanças e fala em “aprimorar a *accountability* dos gestores responsáveis”, conforme ilustra a figura a seguir:

Figura 3 - Relatório sobre falhas encontradas em portais eletrônicos em entidades Federais.

CAPÍTULO 2 39 TRANSPARÊNCIA NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Como potenciais benefícios, citam-se:

- aumento na quantidade e qualidade das informações publicadas pelas organizações;
- aprimoramento de mecanismos de participação popular nos portais governamentais;
- melhorias nos portais que facilitem a localização de informações e o acesso a elas pela sociedade.

Esses benefícios potencializam o controle exercido tanto pelas entidades fiscalizadoras quanto pela sociedade como um todo, possibilitando, ainda, uma crítica qualificada da gestão dos recursos públicos envolvidos. Outros benefícios específicos esperados são citados abaixo.

- Promover a disseminação e o intercâmbio de informações e de boas práticas entre as diversas organizações, para publicação de informações de transparência no âmbito da Administração Pública federal.
- Esclarecer dúvidas sobre a forma de cumprimento das exigências da LAI, quando da publicação de informações para acompanhamento das ações da administração pública federal.
- Aprimorar a *accountability* dos gestores responsáveis pela implementação de processos de transparência de forma eletrônica.

Fonte: Tribunal de Contas da União.

3.2 O DEVER DE PRESTAR CONTAS E A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO FERRAMENTAS COMPLEMENTARES

A gestão de bens ou patrimônio público deve ser limpa e clara, e só deste modo deve proceder, sem divergências e de modo responsável. Conforme explica Gasparini acerca do dever de prestar contas (2012, p. 206):

É da essência da gestão de bens, direitos e serviços alheios o dever de prestar contas, conforme estabelece o artigo 668 do Código Civil. É, portanto, encargo ou obrigação de quem administra coisas de terceiros. Na Administração Pública não é diferente e mais se justifica. Trata-se da prestação de contas sobre a gestão de um patrimônio que pertence à coletividade.

É preciso utilizar as ferramentas disponíveis e em favor delas as leis específicas para cada caso. Como exemplo pode-se citar a obrigatoriedade do Presidente da República (o qual também presta contas ao TCU) em manter a probidade na administração, a luz da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 85, inciso V, sob pena de incorrer ao crime de responsabilidade.

Em qualquer esfera de poder, seja Federal, Estadual ou Municipal, havendo interesse e patrimônio público, estará o Chefe do Poder Executivo respectivo sujeito às condições da lei. No âmbito federal, o Congresso Nacional analisa as contas do Presidente da República (artigo 49, inciso IX, da CF), após estas contas terem passado pela apreciação do Tribunal de Contas da União – TCU (artigo 71, inciso I, da CF).

Outra atividade fiscalizatória típica do TCU está presente na atuação ampla nos órgãos da Administração Pública direta e indireta, submetidas à sua jurisdição e que envolvem todos os serviços prestados pelo Governo Federal.

Assim, o TCU exerce o Controle Externo em vinte e cinco áreas diferentes de atuação e todas elas tem o dever de prestar contas, sendo as seguintes:

Figura 4 - Áreas de atuação do Controle Externo do Tribunal de Contas da União – TCU

Áreas de atuação do Controle Externo			
Administração do Estado	Agricultura e organização agrária	Assistência social	Aviação civil
Ciência, tecnologia e inovação	Comunicações	Cultura	Defesa nacional
Desenvolvimento	Educação	Energia elétrica	Esportes
Ferrovias	Indústria, Serviços e comércio exterior	Infraestrutura hídrica, portos e hidrovias	Infraestrutura urbana e mobilidade
Meio ambiente	Petróleo e mineração	Previdência social	Relações exteriores
Rodovias	Saúde	Segurança pública	Trabalho e emprego
Turismo			

Fonte: Tribunal de Contas da União.

Todo setor do Governo Federal tem o dever de prestar contas e esta atividade decorre de lei específica, não somente em termos organizacionais, mas porque são obrigados mediante lei, por serem entes públicos e operam com erário vinculado à União.

Em termos de obrigação, explica Meirelles (2013, p. 131) que o princípio da legalidade impõe que o agente público observe, fielmente, todos os requisitos expressos na lei como da essência do ato vinculado. O seu poder administrativo restringe-se, em tais casos, ao de praticar o ato, mas de praticá-lo com todas as minúcias especificadas em lei.

Todos acima citados possuem vínculo administrativo e prestam contas através do Governo Federal, de forma setorizada por competências distintas. No que diz respeito à aplicação da Lei nº 12.527/2011 e nestas áreas de atuação, os setores que possuem portais próprios, também disponibilizam o acesso para pedido de informações ou o tradicional “fale conosco”, conforme demonstra a figura a seguir:

Figura 5 – Página para acesso à informação no TCU, em cumprimento à Lei nº 12.527/2011



Fonte: Tribunal de Contas da União.

Conforme menciona Fabrício Motta, a respeito da ideia de complementação entre publicidade e transparência:

“O princípio da publicidade pode, sim, ser correlacionado com transparência: exige não somente quantidade (assim entendida a divulgação no maior número possível de meios disponíveis), mas qualidade de informação. Ofende o princípio a disponibilização de informações em linguagem hermética, confusa, tecnicizada além do necessário para a sua correta compreensão. As informações devem ser repassadas com clareza e objetividade para que se possa reforçar o controle e a participação democrática da administração. Sob essa ótica, pode-se falar em transparência como substrato material do princípio da publicidade. Entende-se a publicidade como característica do que é público, conhecido, não mantido secreto. Transparência, ao seu turno, é atributo do que é transparente, límpido, cristalino, visível; é o que deixa perpassar pela luz [...]” (MOTTA, Fabrício. Publicidade e transparência são conceitos complementares. 01 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-01/interesse-publico-publicidade-transparencia-sao-conceitos-complementares>).

Logo, o que se percebe é que há estreita dependência entre a Lei de Acesso à informação e a prestação de contas, assim como também estão inter-relacionadas a publicidade e a transparência, como bem mencionou o autor no trecho acima.

De nada adianta o ente público ou órgão ter boas intenções no tocante à divulgação de suas contas, no entanto ao divulgá-las, ser completamente incompreensível nos dados que são disponibilizados ao cidadão.

O que se percebe na atuação do Tribunal de Contas da União – TCU, é que não só ele exerce a fiscalização como também indica os caminhos para que o ente que foi submetido à fiscalização saiba como proceder e que também possa efetuar as medidas corretivas, adequando suas informações.

4 LEI ORGÂNICA N. 8.443/92, REGIMENTO INTERNO E ANÁLISE JURISPRUDENCIAL QUE DISCIPLINAM AS ATIVIDADES DO TCU

O Tribunal de Contas da União, assim como outros órgãos que fiscalizam as contas dos Poderes Executivos nos diferentes estados e municípios, é regido por Lei Orgânica e, neste caso, especificamente, a Lei de n. 8.443 de 16 de julho de 1992, bem como seu Regimento Interno, que norteia as atividades no âmbito deste Tribunal.

É salutar mencionar, de início, o artigo 3º da referida Lei Orgânica, pois este artigo, em especial, trata da competência, do poder regulamentar e dos demais atos e instruções normativas que direcionam as decisões do Tribunal. Vejamos na íntegra o referido artigo:

Art. 3º. Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

Ou seja, fica incumbido ao Tribunal de Contas da União a prerrogativa para a edição de atos gerais para complementar as leis e possibilitar a sua efetiva aplicação. O que se percebe é que tais atos são meramente administrativos e que são constituídos através do Poder Regulamentar, no entanto não podem ingressar no campo legislativo por questões de competência.

[...] ao praticar esses atos, tais agentes públicos desempenham o poder regulamentar. Essa competência, que em outros países é outorgada a agentes diversos, é conferida, entre nós, privativamente ao Presidente da República, nos termos do artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal [...] pode, portanto, ser definido como a atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo para, mediante decreto, expedir atos normativos, chamados regulamentos, compatíveis com a lei e visando desenvolvê-la (GASPARINI, 2012, p. 172).

Estes decretos irão possibilitar a funcionalidade do poder regulamentar. Vale citar neste ponto o que foi dito no capítulo anterior acerca da publicidade dos atos públicos, pois é justamente o ato de tornar público o decreto que se consolida o ciclo do ato administrativo, sendo que em todo momento instrui o agente público de como deve agir, neste caso em especial o administrador chefe, para que ele torne

visível sua ação; isto não deixa de ser uma prática de *accountability* na gestão pública.

As boas práticas administrativas podem surgir não somente nos atos de gestão, praticados diariamente no interior de cada órgão, mas essencialmente nas prestações de contas dos municípios e estados, inclusive do Presidente da República, como o caso do artigo 71, inciso I, da Constituição Federal. Vejamos o que diz o portal do sítio do TCU:

“O art. 71, inciso I, da Constituição Federal preceitua que compete ao TCU apreciar, mediante parecer prévio, as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. Esse parecer deve ser elaborado em sessenta dias a contar do recebimento das referidas contas. As contas consistem dos Balanços Gerais da União e do relatório sobre a execução orçamentária, preparado pelo órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo [...]”. Fonte: TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/competencias/contas>

Outra competência que pode ser vista como prática de transparência e participação social disponibilizada pelo Tribunal de Contas da União encontra-se no artigo 1º, inciso XVI, desta Lei Orgânica, onde diz que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato poderá ingressar com denúncia que houver tido conhecimento, desde que respeitados os requisitos dos artigos 53 a 55 desta referida Lei Orgânica.

Esta lei possibilita a denúncia, quando percebida qualquer irregularidade e desta forma oportuniza a participação popular, desde que seguidos os critérios e requisitos específicos. Assim descreve o artigo 1º, inciso XVI: decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma prevista nos artigos 53 a 55 desta Lei.

Observa-se que qualquer cidadão poderá tomar tal medida, ou seja, não necessariamente haverá obrigação do denunciante em postular com auxílio de advogado devidamente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, no entanto deve-se seguir as normas e requisitos estabelecidos nos artigos 53 a 55 desta Lei, o que por si só demanda uma série de cuidados e manejo técnico para a correta elaboração documental a ser protocolizada.

Não bastam denúncias vazias, pois além de o Tribunal não admitir a má-fé, a própria lei trata de mencionar os requisitos necessários para o prazo de apresentação de provas que possam ser suficientes para a apresentação e

protocolo das denúncias. É o que traduzem os artigos 53 ao artigo 55 da Lei n. 8.443/92.

4.1 JULGAMENTOS DE CONTAS E PROCESSAMENTOS DE DENÚNCIAS NO ÂMBITO DO TCU

O título da Lei nº 8.443/92, o qual se refere aos julgamentos de contas dos administradores e chefes dos poderes executivos dos órgãos públicos, traz as responsabilidades perante o levantamento de despesas onde envolvam recursos provenientes da União.

Vejamos no artigo 8º, que o Tribunal enfatiza de quem será a responsabilidade e solicita providências e prazos para os administradores na busca pela correta informação na prestação de contas. Vejamos:

Art. 8º. Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

§ 1º Não atendido o disposto no caput deste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

Ou seja, a responsabilidade recai diretamente sobre o administrador respectivo. A todo tempo esta Lei demonstra aspectos de *accountability* da gestão pública, pois é uma forma de o Tribunal impor-se ao administrado e aplicar de certa forma o princípio da indisponibilidade, pois se trata de patrimônio, bens e verbas públicas, o que traduz o controle fiscalizatório estatal sobre o administrado.

Ainda, o Tribunal de Contas da União estabelece neste capítulo da Lei, o que são contas regulares, regulares com ressalva e contas irregulares, assim dizendo:

Art. 23. A decisão definitiva será formalizada nos termos estabelecidos no Regimento Interno, por acórdão, cuja publicação no Diário Oficial da União constituirá:

I - no caso de contas regulares, certificado de quitação plena do responsável para com o Erário;

II - no caso de contas regulares com ressalva, certificado de quitação com determinação, nos termos do art. 18 desta Lei;

III - no caso de contas irregulares:

- a) obrigação de o responsável, no prazo estabelecido no Regimento Interno, comprovar perante o Tribunal que recolheu aos cofres públicos a quantia correspondente ao débito que lhe tiver sido imputado ou da multa cominada, na forma prevista nos arts. 19 e 57 desta Lei;
- b) título executivo bastante para cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, se não recolhida no prazo pelo responsável;
- c) fundamento para que a autoridade competente proceda à efetivação das sanções previstas nos arts. 60 e 61 desta Lei.

Em todos os casos são emitidos relatórios específicos, estabelecendo quais medidas a serem tomadas e qual prazo. Notifica-se o interessado, dá-se o prazo da Lei para pagamento do saldo devedor e em caso de não pagamento, ainda fica assegurado o contraditório e a ampla defesa processual, para que o administrador público possa dirimir todos os conflitos existentes referentes ao julgamento de contas.

Já o processamento de denúncias, ocorre nos termos do artigo 53, da Lei nº 8.443/92 e pode ser realizada por qualquer cidadão, partido político, sindicato ou associação, desde que preenchidos os requisitos necessários e que não seja uma denúncia vazia, sem provas concretas que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade.

Esta investigação específica tramitará em caráter sigiloso, até que as informações levem à concretização dos fatos apresentados, havendo ou não qualquer irregularidade. Haverá prazo estipulado para os envios, conforme determina a Lei e até que não se tenha algo conclusivo, não se tornará público.

Art. 53. [...]

§ 3º A denúncia será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, e somente poderá ser arquivada após efetuadas as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do responsável.

§ 4º Reunidas as provas que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade, serão públicos os demais atos do processo, assegurando-se aos acusados a oportunidade de ampla defesa.

Além do mencionado artigo 53, § 4º, onde há a possibilidade de ampla defesa ao acusado, há também a Súmula Vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal - STF, dada a seguinte redação: Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, com exceção da apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de

aposentadoria, reforma e pensão. Fonte: Portal do STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1191>.

Oportuno salientar que não se trata da falta de publicidade dos atos, neste caso específico, mas sim do momento o qual estão sendo apurados os fatos objetos da denúncia. A Lei menciona no artigo 53, § 4º, que será dada a devida publicidade após a apresentação de provas e de elementos que configurem a eventual ilegalidade ou irregularidade; é mais uma prova de que a lei possibilita a transparência.

Di Pietro (DI PIETRO, 2014, p. 72) explica que a própria Constituição Federal de 1988 pode limitar ou restringir as formas de publicidade de determinados documentos ou informações:

Existem na própria Constituição Federal, art. 5º, outros preceitos que ou confirmam ou restringem o princípio da publicidade. O inciso LX determina que a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem; como a Administração Pública tutela interesses públicos, não se justifica o sigilo de seus atos processuais, a não ser que o próprio interesse público assim o determine [...] (DI PIETRO, 2014, p. 72).

Ao que demonstra a autora acima, a denúncia no âmbito da Administração Pública, normalmente segue as regras da publicidade, salvo alguns casos específicos onde se aplica o sigilo, como nas situações de interesse social ou para a proteção da intimidade e também nas situações colocadas pela Lei nº 12.527/2011, em especial em seu artigo 31, § 1º.

4.2 ESPÉCIES DE FISCALIZAÇÕES UTILIZADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Além da função regulamentadora, judicante, corretiva, o Tribunal de Contas exerce o ato típico de fiscalizar, por meio de auditorias e inspeções, por conta própria ou por solicitação do Congresso Nacional.

“A fiscalização é a forma de atuação pela qual são alocados recursos humanos e materiais com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos públicos. Esse processo consiste, basicamente, em capturar dados e informações, analisar, produzir um diagnóstico e formar um juízo de valor. Podem ser feitas por iniciativa própria ou em decorrência de solicitação do Congresso Nacional. Há cinco instrumentos por meio dos

quais se realiza a fiscalização [...]” Fonte: Portal do TCU. <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/>.

Na prática fiscalizatória do Tribunal, em especial do artigo 41 ao artigo 47, da Lei nº 8.443/92, há menção ao Regimento Interno, pois desta norma se efetivam as deliberações e ações necessárias no que se referem às inspeções, auditorias, controle de contas nacionais que estejam vinculadas à União, as medidas necessárias a serem tomadas quanto às eventuais improbidades e sonegações.

Todo ato fiscalizatório enseja uma ação do agente fiscalizador por intermédio desta Lei específica ou do Regimento Interno. Os artigos 230 ao artigo 258, do Regimento Interno do Tribunal são dedicados aos atos fiscalizatórios, conforme dito da seguinte forma:

Art. 230. O Tribunal, no exercício de suas atribuições, poderá realizar, por iniciativa própria, fiscalizações nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos.

Vejamos que no dispositivo acima são seis princípios elencados em um só artigo. Outro aspecto importante é que o Tribunal pode realizar por conta própria, no entanto também poderá delegar seus atos de fiscalização, como já citado anteriormente.

Em seguida, a subseção II indica que tanto o Tribunal poderá, por conta própria, executar seus atos fiscalizatórios quanto poderá realizar em regime de urgência a pedido de ambas as casas do Congresso Nacional ou das comissões, nos termos dos incisos II a V, do artigo 1º, do Regimento Interno.

Nestes casos em especial, o próprio Regimento menciona quem são os legitimados – e só estes - para fazerem tais solicitações:

Art. 232. Nos termos dos incisos IV e VII do art. 71 e § 1º do art. 72 da Constituição Federal, são competentes para solicitar ao Tribunal a prestação de informações e a realização de auditorias e inspeções:

I – Presidente do Senado Federal;

II – Presidente da Câmara dos Deputados;

III – presidentes de comissões do Congresso Nacional, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, quando por aquelas aprovadas.

§ 1º O Tribunal regulamentará as formas de atendimento às solicitações de que trata este artigo, bem como aos pedidos de cópia e de vista de processo oriundos do Congresso Nacional, além de definir os legitimados a efetuar esses pedidos.

§ 2º O Plenário ou o relator não conhecerá de solicitações encaminhadas ao Tribunal por quem não seja legitimado.

Toda forma de fiscalização no setor público não deixa de ser uma prática de transparência. Estas abordagens e mecanismos sugerem total sincronia entre a Lei Orgânica do TCU – Tribunal de Contas da União com seu Regimento Interno, pois os dispositivos legais, em grande parte, são idênticos entre si e norteiam as ações do referido ente federado.

A fiscalização financeira e orçamentária é conferida em termos amplos ao Congresso Nacional, mas se refere fundamentalmente à prestação de contas de todo aquele que administra bens, valores ou dinheiros públicos. É decorrência natural da administração como atividade exercida em relação a interesses alheios. Não é, pois, a natureza do órgão ou da pessoa que a obriga a prestar contas; é a origem pública do bem administrado ou do dinheiro gerido que acarreta para o gestor o dever de comprovar seu zelo e bom emprego (MEIRELLES, 2013, p. 797).

Outro tipo de fiscalização realizado pelo Tribunal de Contas da União, semelhante à coleta de dados, onde se realiza a vistoria em cada setor, bem como se efetua um apanhado na documentação, é chamado de levantamentos e explicado no artigo 238 do Regimento Interno, da seguinte forma:

Art. 238. Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

- I – conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;
- II – identificar objetos e instrumentos de fiscalização;
- III – avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

É realizada uma inspeção nos setores da entidade da administração direta, indireta e fundacional, para saber da viabilidade dos atos nos sistemas, programas e projetos. Assim pode-se tomar as medidas necessárias para avançar as etapas seguintes ou requerer acessos específicos a programas ou recursos que estejam vinculados a esta organização.

Os atos devem ter validade e legitimidade. A atuação do Tribunal de Contas da União nas empresas e entidades que a ele estejam vinculados será realizada inclusive por meio de auditorias de documentos contábeis, orçamentários, patrimônio programas e projetos de governo.

O arquivo disponibilizado pela Secretaria Federal de Controle Interno, nomeado como Instrução Normativa nº 01/2001, exemplifica um tipo de aplicação de auditoria realizada pelo Controle Interno do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2001):

“A auditoria é o conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal. Trata-se de uma importante técnica de controle do Estado na busca da melhor alocação de seus recursos, não só atuando para corrigir os desperdícios, a improbidade, a negligência e a omissão e, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando garantir os resultados pretendidos, além de destacar os impactos e benefícios sociais advindos”.

A auditoria na administração pública acaba por avaliar a gestão por meio de análises de processos, ou seja, traduz uma situação encontrada e realiza a confrontação de dados.

Infere-se que existe uma série de medidas de controle a serem tomadas pela administração pública. A prática de *accountability* torna-se palpável, algo que não seja utópico. São formas de controle de orçamento público que visam maior transparência, como estas ferramentas já citadas e utilizadas no âmbito do Poder Executivo Federal.

Além das auditorias, existem as inspeções. Vejamos o que diz o artigo 240, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União sobre esta ferramenta:

Art. 240. Inspeção é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição.

As inspeções, segundo o portal do TCU, “[...] por sua vez, visam suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade e à legitimidade de atos e fatos administrativos praticados por responsáveis sujeitos à jurisdição do Tribunal”.

Assim, o administrador público está vinculado a uma lei, o que lhe confere o campo da legalidade e apenas nessa seara pode agir e também possui legitimidade, pois é o sujeito ativo e próprio a executar tais tarefas.

Não se difere da verificação, onde se poderão apurar eventuais vícios e corrigi-los em tempo.

4.3 A COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO, SOB A ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

A análise jurisprudencial a seguir irá apresentar em quais situações o Tribunal de Contas da União verificou o cumprimento da Lei de Acesso à Informação, nº 12.527/2011 e como estes acórdãos receberam a interpretação dos eminentes Ministros, nas sessões ocorridas no TCU.

As jurisprudências as quais já foram publicadas no portal do Tribunal de Contas da União - TCU são matérias referentes aos pedidos realizados por entidades sindicais, associações e pessoas físicas, sobre dados ou maiores informações, exemplo: vencimentos de servidores e autoridades do serviço público federal, aplicação e destinação de recursos oriundos da União, situações que envolvam a Lei de Acesso à Informação, tema em estudo.

O primeiro caso tem como assunto: Divulgação de lista nominal da remuneração dos servidores e autoridades, com data de autuação em 18 de julho de 2012:

ADMINISTRATIVO. QUESTÃO ADMINISTRATIVA DE CARÁTER RELEVANTE. MATÉRIA SUBMETIDA AO PLENÁRIO, EM FACE DA COMPETÊNCIA DE QUE TRATA O ART. 16, INCISO II, DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL, E POR FORÇA DO DISPOSTO NO ART. 28, INCISO XIV, TAMBÉM DO RI/TCU. DIVULGAÇÃO DE LISTA NOMINAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES E AUTORIDADES DA CORTE DE CONTAS, NO SEU PORTAL NA INTERNET. PROVIDÊNCIA DECORRENTE DE DETERMINAÇÃO APROVADA PELO PLENÁRIO, POR INICIATIVA DA PRESIDÊNCIA, EM ATENÇÃO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PUBLICIDADE, E À VISTA DA LEI Nº 12.527/2011, QUE DISCIPLINA O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO, PREVISTO NO INCISO XXXIII DO ART. 5º, NO INCISO II DO § 3º DO ART. 37 E NO § 2º DO ART. 216 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REQUERIMENTO DO SINDILEGIS, NA QUALIDADE DE SUBSTITUTO PROCESSUAL DE SEUS ASSOCIADOS, PARA QUE A DIVULGAÇÃO INDIVIDUALIZADA DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES NÃO OCORRA NOMINALMENTE, SOB O ARGUMENTO DE QUE NÃO HAVERIA EMBASAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL NEM INTERESSE PÚBLICO PARA TANTO, E AINDA SOB A PONDERAÇÃO DE QUE, AO CONTRÁRIO, EXISTIRIA IMPEDIMENTO NA PRÓPRIA LEI Nº 12.527/2011 À EXPOSIÇÃO NOMINAL DOS AGENTES PÚBLICOS. ISSO PORQUE ELA SERIA EXPRESSA (ART. 31), ASSIM

COMO OS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS PERTINENTES (ART. 5º, INCISO X, ART. 6º E ART. 37), [...] Por se tratar de informação de interesse público, a substituição do nome do servidor ou autoridade por sua matrícula, na divulgação da lista de remuneração, sugerida pelo requerente, revela-se inútil ou injustificável, para os fins por ele alegados, dado que a matrícula nada mais é do que o próprio nome dito de outra forma, podendo ser decifrada com um simples requerimento, via internet ou contato telefônico, por meio da Ouvidoria, com a possibilidade de o pedido alcançar até mesmo toda a folha de pagamento de uma só vez, sem exigência quanto aos motivos determinantes da solicitação, ante a faculdade conferida pelo art. 10, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei nº 12.527/2011, c/c o art. 11, caput, § 1º, inciso IV, e § 2º, da Resolução-TCU nº 249/2012 [...].

GRUPO II - CLASSE VII – PLENÁRIO. TC-020.365/2012-8. Natureza: Administrativo. Órgão: Tribunal de Contas da União. Interessado/requerente: Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União (Sindilegis), na qualidade de substituto processual de seus associados. Advogados constituídos nos autos: Sebastião do Espírito Santo Neto (OAB/DF 10.429) e outros.

O caso em tela foi apresentado por meio de requerimento efetuado pelo Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União (Sindilegis), com base na Lei de Acesso a Informação (Lei n. 12.527/2011), no sentido de que a divulgação no portal da internet de forma individualizada dos dados relativos à remuneração dos servidores pertencentes ao quadro de pessoal do TCU, em cumprimento ao disposto no art. 7º, §3º, VI, do Decreto 7.724/2012, estaria equivocada, da seguinte forma:

“Em sua peça exordial, o Sindilegis, atuando como substituto processual de seus associados, suscita a inexistência de fundamento jurídico-constitucional para a identificação nominal dos servidores constantes da folha de pagamento divulgada pelo TCU, na sua página na Internet, visto que o termo ‘individualizada’, utilizada pelo art. 7º, § 3º, inciso VI, do Decreto nº 7.724/2012, norma que regulamenta a Lei nº 12.527/2011, na órbita do Poder Executivo, **da divulgação da remuneração e subsídios recebidos pelos ocupantes de cargo público, não implica publicação dos nomes dos respectivos servidores.**”.

Segue em destaque algumas das argumentações apresentadas no exame da matéria, o que permitirá a análise da interpretação da Lei de Acesso à Informação, dada pelo relator responsável ao caso citado:

“Depreende-se da leitura da Lei n. 12.527/2011 que ela se destina precipuamente a assegurar ao cidadão o direito fundamental de amplo acesso a todo e qualquer tipo de informação de interesse coletivo ou geral,

restringindo-o apenas quanto às informações sigilosas e pessoais, conforme prelecionam os artigos n.º 4º, 6º e 8º da Lei n. 12.527/2011 [...]”.

Neste sentido, há ênfase do relator no que tange ao resguardo do sigilo, ou seja, tem-se neste caso, a ideia de que seria pertinente o devido cuidado referente à informação pessoal dos agentes públicos neste caso em tela.

E segue:

“[...] Art. 4º Para os efeitos desta Lei considera-se: IV - informação pessoal: **aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável**; Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: [...] III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, **integridade e eventual restrição de acesso**.”.

Nos trechos copiados e grifados da Lei nº 12.527/2011, ao proferir o voto, o relator cita adiante que apesar do dever constitucional em possibilitar a publicidade às informações, entende-se que há um interesse maior na proteção da integridade e da honra dos servidores.

“Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e **com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais**. § 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem: I - terão seu acesso restrito, **independentemente de classificação de sigilo** e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem;”.

E complementa o Ministro, mencionando a Resolução nº 249/2012 que trata das mesmas hipóteses estabelecidas na Lei nº 12.527/2011 e que os acessos devem ser examinados caso a caso, onde há o reforço na ideia de que os direitos da pessoa e a sua honra devem ser mantidos, acima do que dispõe a LAI, ou seja, nem todos os casos devem ser tidos como públicos.

Existem situações que deverão ser analisadas caso a caso, na medida de suas particularidades:

“No âmbito do **Tribunal de Contas da União** a lei em questão foi regulamentada por meio da **Resolução n. 249/2012**, a qual praticamente reproduziu os dispositivos da lei, no que tange ao acesso às informações pessoais. 14. Deste modo, a divulgação de informações pessoais, bem como a possibilidade de seu acesso por terceiros, **devem ser examinados caso a caso**, impondo-se a observância das diretrizes fixadas na lei (art. 3º) e das hipóteses de restrição ao seu acesso (art. 31), sendo que a

divulgação ou permissão de acesso indevido a tal espécie de informação pode sujeitar o agente público à responsabilização (art. 32).”.

Na argumentação a seguir, há menção de que expor o servidor pode ocasionar ofensa ao direito fundamental à honra, guarda e ao nome. A interpretação inicial do voto é direcionada para a interpretação da letra da Lei nº 12.527/2011, no entanto, houve o entendimento de que existem limites que perpassam a Lei de Acesso, no tocante à proteção da imagem e honra da pessoa (art. 5º, inciso X, da CF), além disso o TCU dispõe de outras Resoluções (Resolução nº 249/2012) que também reforçam a tese do eminente Ministro:

“Tratando-se, pois, de tutela preventiva, inibitória, cujo objetivo atém-se a impedir **a ocorrência de eventual dano à pessoa do servidor pelo uso indevido e sem autorização de seu nome pelo terceiro que requer a informação, a exposição irrestrita da folha de pagamento de servidores do TCU, de forma nominal, em tese, pode configurar, ainda que de forma reflexa, ofensa ao direito fundamental que resguarda a imagem, a honra, a vida privada e a intimidade das pessoas** (art. 5º, X, da CF), uma vez que o acesso às informações pessoais dos servidores, enquanto pessoas naturais a merecer igualitária proteção da lei, apenas pode ser autorizado diante do consentimento expresso dos mesmos, ou nas hipóteses de exceção descritas no art. 31, §3º, da Lei 12.527/2011 [...]”.

[...]

“Desta forma, evidenciado que **a negativa de acesso pela Corte de Contas à relação nominal dos servidores que integram a sua folha de pagamento não implica cerceamento do direito ao acesso à informação resguardado pela citada Lei 12.527/2011**, não há como se acolher o pedido recursal no sentido de que os dados fornecidos em atenção ao seu pleito inicial sejam complementadas de modo a contemplar à informação requerida nesta sede revisional.”.

Por fim o entendimento é pelo acolhimento do pedido do sindicato pela manutenção do sigilo quanto ao nome pessoal, pois houve a conclusão de que esta prática não ofenderia o disposto na Lei nº 12.527/2011, nem os princípios da publicidade e transparência dos gastos públicos.

Há o entendimento no voto de que existem outras maneiras que podem ser utilizadas, sob a forma de códigos ou registros de nomeação que identifiquem o agente público, sem expô-lo ao constrangimento da divulgação de seu nome, exposto de forma direta no portal do órgão.

Então conclui o relator:

“III. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO Em face do exposto, ratificando a manifestação deste órgão consultivo, no âmbito do TC-018.147/2012-7, **esta Consultoria Jurídica manifesta-se pelo deferimento do pedido formulado pelo Sindilegis, no sentido de obstar a divulgação da folha de pagamento da Corte de Contas no seu portal na internet com identificação nominal dos servidores da Casa, por não vislumbrar na adoção de tal procedimento ofensa às disposições da Lei 12.527/2011**, tampouco prejuízo aos princípios da publicidade e da transparência dos gastos públicos, sendo que a divulgação individualizada da remuneração dos servidores, sem a menção de nomes, e por meio de outros expedientes que possibilitem sua plena identificação, tais como matrícula, lotação, cargo, etc., além de atender o princípio da impessoalidade que rege as relações no âmbito da Administração Pública, e às exigências de controle social e o interesse público perseguidos pela referida lei, preservam o respeito aos princípios constitucionais que resguardam a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem de seus servidores.”

Ao final, entende-se que mantendo o sigilo quanto à exposição dos nomes e de quanto cada servidor recebe em sua atividade pública, não ofende o princípio constitucional da publicidade, tampouco a Lei de Acesso à Informação, nº 12.527/2011, pois entendeu o relator que maior é a proteção à intimidade, a honra e a imagem das pessoas, segundo baseia-se no artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal de 1988.

O segundo caso tem como assunto: Recurso de reconsideração interposto pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Administração Regional no Estado do Rio de Janeiro (Senac/RJ) em face do Acórdão 6.687/2015-TCU-1ª Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou a prestação de contas relativa ao exercício de 2013:

O enunciado diz o seguinte:

“O acesso aos autos de processo em tramitação no TCU não constitui prerrogativa exclusiva das partes, mas uma garantia do cidadão, conforme estabelece a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). No entanto, o direito de acesso à informação não se confunde com o direito de petição, este sim restrito às partes, pois não se admite a manifestação processual de terceiros sem interesse jurídico, sendo imprescindível para isso a devida habilitação nos autos”.

Acórdão 9062/2017, Primeira Câmara, Sessão 26/09/2017, Min. Rel. Bruno Dantas, tema: Acesso à Informação, Prestação de Contas.

Segue-se para a análise do voto:

“Em julgamento recurso de reconsideração interposto pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Administração Regional no Estado do Rio de

Janeiro (Senac/RJ) em face do Acórdão 6.687/2015-TCU-1ª Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou a prestação de contas relativa ao exercício de 2013 e, no que ora interessa, exarou uma série de determinações relacionadas às seleções de pessoal feitas pela entidade.”

No item nº 20, o relator entende que deve seguir a mesma linha de raciocínio no tocante às demandas que tratam da LAI, com referência ao Acesso à Informação. Não somente as partes interessadas no litígio, sobretudo o cidadão deve ter, se assim entender, acesso às informações de interesse público e irrestrito. Ainda menciona o princípio da publicidade, presente nos artigos da Constituição Federal, conforme o trecho em destaque abaixo.

[...]

“20. Conforme venho despachando em demandas sob a minha relatoria, entendo que o acesso aos autos de processo não constitui prerrogativa exclusiva das partes, mas uma garantia do cidadão, conforme estabelece a recente Lei 12.527/2011, que regula o acesso a informações **previsto nos arts. 5º, inciso XXXIII, e 37, § 3º, inciso II, da CF/1988.**”

No item nº 21, há uma ratificação na importância da Lei de Acesso à Informação, no que se refere aos padrões e boas práticas adotadas em âmbito internacional e que o legislador interno utilizou como base. Além disso, há um reforço de que é uma lei que não necessita de motivação e favorece a transparência ativa, com ampla divulgação.

21. A supracitada Lei de Acesso à Informação (LAI) **orienta-se de acordo com um conjunto de padrões estabelecidos com base nos melhores critérios e práticas internacionais**, dentre os quais é possível destacar os seguintes princípios e diretrizes: **divulgação máxima, não exigência de motivação, limitação de exceções e transparência ativa.**

[...]

23. Em seu bojo, a LAI restringiu o acesso apenas às informações sigilosas (em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado) e às informações pessoais (relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem da pessoa natural), **além de expressamente não excluir as demais hipóteses legais de sigilo (como, por exemplo, o das denúncias formuladas ao TCU, com base no art. 55 da Lei 8.443/1992) e de segredos de justiça ou industrial.**

Ou seja, a todo tempo se dá o destaque ao caráter público da Lei nº 12.527/2011 e quando houver situações especiais que justifiquem o sigilo, a própria lei irá mencionar os dispositivos e condições para o direcionamento ou interpretação da norma estabelecida.

E mais, conforme menciona o relator em seu voto:

“24. Ou seja, quer me parecer que o filtro que limita a visibilidade do processo é o grau de confidencialidade a ele aplicado, e não a condição de ser parte, sob o risco de que seja indevidamente restringido o acesso a processos do Tribunal, tolhendo o direito fundamental que a LAI pretende salvaguardar. **Enfim, vejo não só como possível, mas desejável o acesso pela sociedade a todas as informações produzidas ou sob guarda do poder público.**”.

[...]

“26. **Assim, considerando as garantias de acesso** à informação previstas nos arts. 5º, incisos XXXIII e LX, e 37, § 3º, inciso II, da CF/1988, na Lei 12.527/2011 e na Resolução-TCU 249/2012, **julgo que devem ser deferidos os pedidos de cópia formulados.**”.

Por fim, finaliza com o Acórdão:

“9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conhecer e dar provimento parcial ao presente recurso de reconsideração, alterando o item 1.7.1.4.5 do Acórdão 6.687/2015-TCU-1ª Câmara para que passe a contar com a seguinte redação:

1.7.1.4.5. a data de início da seleção e respectivo cronograma do processo seletivo e, eventualmente, o local, se for o caso;

9.2. considerando as garantias de acesso à informação previstas nos arts. 5º, incisos XXXIII e LX, e 37, § 3º, inciso II, da CF/1988, na Lei 12.527/2011 e na Resolução-TCU 249/2012, deferir os pedidos de vista/cópia formulados;”.

As garantias constitucionais de acesso à informação prevaleceram nas decisões do Ministro e foram somadas ao instituto da Lei nº 12.527/2011, bem como as normas internas do TCU, Resolução nº 249/2012.

O embasamento utilizado no voto deu grande destaque ao consolidado no texto da Constituição Federal de 1988, artigos 5º e 37, bem como na Lei de Acesso à Informação e Resolução interna do TCU, para orientar a base de fundamentação do relator, com ênfase no princípio da publicidade e pela exclusão do sigilo.

O terceiro caso tem como assunto: Embargos de Declaração interpostos pela Petrobras em face do item 9.5 do Acórdão 1.607/2016 do Plenário, prolatado nos seguintes termos:

De início, a requerente interpôs o pedido para que houvesse sigilo em documentos específicos encaminhados ao TCU, no entanto não haveria mencionado exatamente qual ou quais destes documentos seriam de interesse restrito e então, o Tribunal entendeu da seguinte maneira, conforme segue:

“9.5. dar ciência à Petrobras S.A. que classificar os documentos encaminhados ao TCU como não públicos, sob a tutela de sigilo comercial, sem indicar com precisão a localização do sigilo no documento (página e parágrafo) e **sem apresentar o pressuposto constitutivo justificativo para a classificação do sigilo, infringe o disposto no art. 50 da Lei nº 9.784/1999 e o disposto no art. 3º, inciso I, da Lei nº 12.527/2011 [LAI], além de expor os gestores responsáveis pela classificação à aplicação da penalidade imposta no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992**”;

Em seguida, no processo, o relator expõe alguns argumentos da requerente de que o sigilo mencionado não estaria destinado ao fiscalizador (TCU) ou à pessoa do agente público em si, mas com referência aos terceiros eventualmente contratados, parceiros ou até mesmo os concorrentes do grupo, desta forma:

“2. Em síntese, a Petrobras argumenta que (i) há inviabilidade fática de indicar com precisão (página e parágrafo) a localização do sigilo em cada documento; (ii) incumbe ao gestor resguardar e defender o sigilo de informações estratégicas; (iii) a depender do uso na instrução do processo, ou do destinatário da informação, esta pode ou não ser fornecida; (iv) no que tange às informações sensíveis, a publicidade é a exceção e que a confidencialidade de uma informação nem sempre é limitada ao parágrafo em que ela é exposta, mas decorre de um conjunto de elementos presentes no documento e (v) **que não se questiona o acesso do TCU a tais informações, mas a de contratados, parceiros, concorrentes, cujo conhecimento do mercado em que a Petrobras está inserida é tão grande quanto o desta**”.

Segue o relator, então, no mérito referente aos embargos, com vistas a esclarecer os pontos controversos do presente processo:

“3. Pede que o Plenário **supra a alegada omissão existente** quanto ao dispositivo legal que a obrigaria a atender ao item 9.5 do Acórdão 1.607/2016-Plenário, **bem como esclareça a aparente contradição** entre o que foi exigido e os termos da LAI e da Lei das Estatais (Lei 13.303/2016)”.

E continua no argumento de que existem já entendimentos firmados em outros Acórdãos, bem como em leis específicas voltadas para as estatais (como demonstrado a seguir) no sentido de que os órgãos devem ter o devido acesso às informações e que não se deve utilizar do sigilo nestes casos:

“13. Como ressaltado pela unidade técnica, a publicidade é a regra, seja no mercado, mas, principalmente, nos atos da administração pública. Portanto, equivoca-se a embargante quando pugna que o sigilo é a regra em se tratando de informações sensíveis.

14. Por esse motivo, tão importante quanto impedir o acesso de informações sigilosas a quem não tem a credencial para conhecê-las, é torná-las disponíveis para quem deve conhecê-las, em especial para a sociedade.

15. Nesse sentido, a manutenção do sigilo das informações compartilhadas pelas empresas públicas e sociedades de economia mista é a regra na atuação dos órgãos fiscalizatórios, conforme comando do § 2º do art. 85 da Lei das Estatais.

16. Aliás, esse é o entendimento do TCU no que tange às informações custodiadas, conforme consignado no Voto Conductor do Acórdão nº 153/2013 – TCU – Plenário, de lavra do Excelentíssimo Ministro André Luís de Carvalho, que asseverou caber ao TCU apenas preservar a confidencialidade inerente a documentos informações obtidas no exercício da sua atividade de controle externo financeiro, salientando, em outro trecho, que não cabe ao TCU definir o nível de acesso a informações obtidas no seu exercício da competência fiscalizadora e que venham a ser consideradas sigilosas por quem as tenha fornecido, pois quem as forneceu já realizou tal mister”.

[...]

Acórdão 728/2017, Plenário, Sessão 12/04/2017, Min. Rel. Aroldo Cedraz, tema: Acesso à Informação, Relatório de Levantamento.

Por fim, o Acórdão que vem a utilizar o Ministro relator, baseia-se no artigo 34, da Lei de nº 8.443/1992, o que justifica o uso do remédio processual dos embargos, no entanto rejeitando os pedidos realizados pela requerente, conforme segue abaixo:

“9.1. com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992, conhecer dos presentes Embargos de Declaração, para, no mérito, rejeitá-los, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão 1.607/2016 -TCU-Plenário”.

Assim, tem-se como negado o pedido dos embargos realizado pela requerente, pois se entendeu que em inúmeros casos já discutidos pelo Tribunal sobre a matéria, não há o que obstar no tocante ao interesse social e público, nem menos à atividade fiscalizatória do TCU, pois o órgão em si se baseia na lei e não deve estar impedido ou restrito de suas competências.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do tema proposto se efetiva com a soma dos assuntos que compõem a prática da *accountability* na esfera pública Federal. Dada esta perspectiva, é necessário voltar no tempo para que se possa discutir no primeiro capítulo o contexto histórico da *accountability* no Brasil e as ocorrências na Administração Pública Federal.

A Administração Pública sofreu ao longo dos anos profundas modificações em seu âmbito interno, por conta da necessidade de novas leis, inclusive pela nova forma a qual o ente público prestava contas à população, a exemplo da Lei de Acesso à Informação, que assumiu após sua sanção um caráter de ampla divulgação de processos e informações que até então o cidadão não tinha o devido conhecimento ou acesso.

O uso das ferramentas de *accountability*, de auditorias, bem como os demais métodos de fiscalização utilizados pelo Tribunal de Contas da União, além de induzirem as boas práticas também favorecem e normatizam o funcionamento da Administração Pública Federal.

Por um lado o poder público exerce estas atividades dentro das prerrogativas estatais que a ele lhe cabe, por outro a população exige e controla os atos dos entes públicos; nada mais é do que a efetividade participativa da sociedade em detrimento do prestador de serviço público, com o escopo no interesse geral e indisponível.

Importante também destacar que as práticas de *accountability* possuem viés similar e em mesmo tom do conhecido princípio da publicidade, expresso no corpo do artigo 37, além do artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988.

Desta maneira, são similares as interpretações, por estarem atreladas ao comportamento da transparência, contudo não somente a este viés, mas com o dever do agente público de prestar as devidas informações e documentações de interesse geral, excetuando as ressalvas da lei e do interesse específico do Estado.

Em consequência das boas práticas efetuadas na gestão pública, especificamente na Administração Pública Federal, os efeitos são advindos da eficiência, da economicidade e vem à tona ao longo dos anos, em médio e longo prazo. Não se traduzem em um curto espaço de tempo, no entanto podem refletir positivamente em toda sociedade.

A Lei de Acesso à Informação é aplicada nos Acórdãos e na Jurisprudência utilizada como um norteador nos relatórios e votos proferidos pelos Ministros do Tribunal de Contas da União; aqueles que tratam exclusivamente do tema da Lei nº 12.527/2011, seja na atuação externa, como na operação interna do órgão.

Percebe-se na análise Jurisprudencial que aqueles Acórdãos que foram proferidos diante de pedidos sobre sigilo de dados, em sua maioria foram julgados em favor da transparência de informações e contra o sigilo, pois entenderam os Ministros que não haveria razões para a ocultação de dados.

Além disso, não se discute somente a aplicação ou não da Lei de Acesso à Informação, mas a utilização deste instrumento como um dever e uma ferramenta complementar para suprir as atividades na prestação de contas da Administração Pública Federal.

Esta ferramenta citada anteriormente, além dos outros mecanismos de controle de dados e de informação, pode suprir a demanda pela transparência que os órgãos públicos exigem, especialmente pelo caráter social e de grande responsabilidade que possuem em prol do cidadão.

A atividade administrativa, judicante e controladora atrelada à função típica do Tribunal de Contas da União, em especial no tocante ao objeto de estudo sobre a aplicabilidade da LAI e como se evidenciam as práticas de *accountability* neste órgão, se dá com a prática de atos internos e que estão vinculados à lei específica e orgânica do Tribunal, de nº 8.443 de julho de 1992, juntamente com o Regimento Interno e demais Resoluções, a exemplo da resolução de nº 249 de maio de 2012, que trata especificamente do acesso à informação no âmbito do TCU.

REFERÊNCIAS

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

_____. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994.

Aprova o código de ética profissional do servidor público civil do poder executivo federal. Presidência da República Casa Civil. Brasília, DF, 22 de jun. de 1994, 173º da Independência e 106º da República.

_____. Instrução normativa n.º 01, de 06 de abril de 2001. **Manual do sistema de controle interno do poder executivo federal**. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>> Acesso em: 18 mar. 2019.

CASTRO, Carmen L. Gontijo; AMABILE, Cynthia R.; ESPINOSA, Roberto Moreno. **Dicionário de Políticas Públicas**. Eduemg, p. 16, 2012. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4541539/mod_resource/content/1/%282012%29%20CASTRO%2C%20Carmen%20L.%20GONTIJO%2C%20Cynthia%20R.%20AMABILE%2C%20Eduardo.%20Dicion%C3%A1rio%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%2C%20EdUEMG.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2019.

DE CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Alvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. 4. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 56 – 57.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014, p. 72, p. 221.

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da transparência: Accountability e política da publicidade = Beyond transparency: accountability and policy of publicity**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 84, p.65-94, dez. 2011.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 17. ed. atualizada por Fabrício Motta – São Paulo: Saraiva, 2012, p. 131-132, p. 172.

GRACILIANO, Erivelton Araújo. **Accountability na Administração Pública Federal: contribuição das auditorias operacionais do TCU**. Pensar Contábil, Rio de Janeiro, v. 12, n. 47, p.43-51, mar. 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 40.ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

PINHO, José Antônio; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p.1343-1368, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

RANGEL, Tauã Lima Verdan. **A Lei de Acesso à Informação em destaque: ponderações ao reconhecimento do direito à informação como fundamental à luz da moldura constitucional.** Revista Síntese. Direito Administrativo, São Paulo, SP, v.13, n.149, p.33, maio 2018a.

SANTOS, J. L. L. dos. **Transparência regulatória e controle social: experiências exitosas em regulação na América Latina e Caribe.** Brasília: Alia Opera, 2012.