

# OS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL E A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO<sup>1</sup>

Marco Antônio Gomes de Oliveira<sup>2</sup>

Polliana Cristina Oliveira de Carvalho<sup>3</sup>

## SUMÁRIO

Introdução. 1 Transparência como princípio básico do estado democrático de direito. 2 A Lei de Acesso à Informação como ferramenta de controle social. 3 Como os Tribunais de Contas do Brasil têm se portado em relação à Lei de Acesso à Informação. Considerações finais. Referências.

## RESUMO

O artigo aborda a forma como os Tribunais de Contas de todo o Brasil efetivaram ou não o cumprimento à Lei de Acesso à Informação, em particular o art. 30, inciso III, como exemplo de inovação das práticas da Administração Pública. O assunto será enfrentado levando em conta aspectos relativos aos direitos e às garantias fundamentais individuais e coletivas. A Lei de Acesso à Informação representa, em termos práticos, um divisor de águas na cultura das corporações oficiais, uma vez que o sigilo era a regra e o acesso do público às informações era a exceção. A publicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, detalhou e normatizou a transparência que a Constituição de 1988 instituiu, em meio a uma série de outros princípios asseguradores da cidadania. A partir da exigência de uma postura mais republicana e democrática dos agentes públicos e de estímulo ao controle social, a análise sobre o comportamento das Cortes de Contas em face daquele normativo é um dos focos deste trabalho. Além disso, é observada a figura do Estado Regulador, onde a ação política é expandida de forma inclusiva, indo em direção à sociedade civil, que passa a influenciar e até atuar como parceira da Administração Pública, dentro daquilo que, tendo se originado na Inglaterra, disseminou-se pelo mundo civilizado sob o nome de *accountability*.

---

<sup>1</sup> Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Conclusão de Curso, da Especialização em Controle Externo e Governança Pública, do Instituto Brasiliense de Direito Público.

<sup>2</sup> Gestor em Tecnologia da Informação lotado no Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). Tecnólogo em Processamento de Dados (Faculdades Objetivo-GO). E-mail: magogyn@gmail.com

<sup>3</sup> Professora Orientadora da Especialização em Controle Externo e Governança Pública, do Instituto Brasiliense de Direito Público. Doutoranda pela Universidade de Brasília. Mestre em Literatura e Práticas Sociais. Assessora Jurídica do IDP e Advogada.

**Palavras-chave:** Tribunais de Contas. Lei de Acesso à Informação. Lei nº 12527/2011. Transparência. *Accountability*.

## **ABSTRACT**

The article shows the way the Brazil courts of Accounts whether or not they complied with the Law on Access to Information, in particular section III of its article 30, as example of innovation in Public Administration practices. The matter will be faced whereas aspects related to individual and collective fundamental rights and guarantees. The LAI represents, in practical terms, a watershed in the culture of official corporations, where a when secrecy was the rule and the public access the information exception. The publication of Law 12.527, in november 18, 2011, detailed and standardized the transparency that the 1988 Constitution instituted, amid the several other principles of citizenship. The analysis on the behavior of the Courts of Accounts in view of that legislation is one of the focuses of this work; from the requirement of a more republican and democratic position of public agents and stimulus the social control. It is also observed the figure of the Regulating State, where political action is expanded in a inclusive way for civil society, which influences and until acting as a partner the public administration, within what and even act as partner of the Public Administration, within what having originated in England, spread throughout the civilized world under the name accountability.

**Keywords:** Courts of Accounts. Law of Access to Information. Law nº 12527/2011. Transparency. *Accountability*.

## **INTRODUÇÃO**

No presente trabalho, pretende-se analisar em que medida os Tribunais de Contas têm atendido ao art. 30, inciso III da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI).

A razão pela qual escolhemos o referido artigo dentro da legislação se dá pelo fato de que o mesmo retrata de certa forma como a administração age em relação à confidencialidade ou não dos documentos dos quais é portador.

Em seu inciso III o regramento estabelece de maneira objetiva, inclusive com determinado grau de detalhamento, a prestação de contas dos pedidos de informação ao qual é submetido anualmente, bem como informações genéricas sobre os solicitantes, permitindo mais uma vez que a sociedade tenha ciência das atividades neste sentido que foram desempenhadas pelo órgão público.

A Lei de Acesso à Informação traz em seu bojo disposições que estabelecem, em linhas gerais, a garantia ao direito de livre acesso às informações tuteladas pelo Estado,

ampliando, assim, o controle da gestão pública e possibilitando a participação irrestrita da sociedade. Firma, desse modo, condições para que o Brasil figure entre as nações democráticas do mundo.

O art. 30 da LAI possui a seguinte redação:

Art. 30. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento:

I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses;

II - rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;

III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.

§ 1º Os órgãos e entidades deverão manter exemplar da publicação prevista no *caput* para consulta pública em suas sedes.

§ 2º Os órgãos e entidades manterão extrato com a lista de informações classificadas, acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.

Por conseguinte, é clara a obrigação constante no inciso III, em que determina aos órgãos ou entidades públicas a disponibilização de relatório estatístico dos pedidos de informação recebidos.

Apesar de ter sido aprovada em 18 de novembro de 2011, a LAI só passou a vigorar em 16 de maio de 2012, já que em seu Artigo 47 foi estabelecido um prazo de 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação para que a mesma entrasse em vigor. Este prazo foi estabelecido para que a Administração Pública tivesse tempo hábil de se estruturar visando atender de maneira adequada o regramento. Desta forma, considerando a data de sua aprovação em 2011 e depois de transcorrido o tempo até o ano de 2017, é verificado um lapso temporal de mais de cinco anos após sua efetivação, desta maneira foi suscitada a curiosidade em saber como os Tribunais de Contas, órgãos importantes dentro da estrutura do Estado brasileiro, têm abordado esta legislação, e, mais que isso, cumprindo o que se determina em seu regramento.

A relevância do tema é evidente para qualquer um que volte os olhos para a política social, uma vez que tal lei assegura à população brasileira o livre acesso às informações e aos documentos produzidos ou sob a guarda do poder público, além de se tornar uma ferramenta significativa de controle da gestão pública por parte da sociedade.

A Lei de Acesso à Informação tem se mostrado uma ferramenta efetiva de transparência e *accountability* no Brasil. Esse ordenamento se estabeleceu como uma espécie de “marco regulatório” da transparência governamental. Neste sentido, fica patente a premissa fundamental de que o governo tem o dever de servir ao povo. Com a sua efetiva implantação, tornou-se possível uma maior participação popular e o controle social das ações governamentais. Desta forma, fica concretizado o dever de prestação de contas do governo e a garantia de acesso a estas informações aos cidadãos.

Portanto, a importância da pesquisa se vincula ao fato de entender de que maneira os Tribunais de Contas têm interagido com esta legislação, além de esclarecer como as Cortes de Contas instrumentalizam, de forma não uniforme, a aplicação do regramento.

A motivação para pesquisar o tema vem da vontade de conhecer como a legislação, que é extensa e com um grande número de determinações, foi acolhida pelos Tribunais de Contas. O principal motivo para a realização desta pesquisa foi inquietação de como as Cortes de Contas, acostumadas a fiscalizar os outros órgãos da Administração Pública, reagiriam à necessidade de divulgar voluntariamente um resumo de suas ações em relação à transparência. Agregado a essa motivação, temos ainda a curiosidade de saber a maneira que cada Tribunal elaborou ferramentas para disponibilizar as informações.

Na forma como o texto da Lei de Acesso à Informação é retratada, não há o que se questionar sobre algum tipo de autonomia do gestor do órgão em relação à divulgação ou não do relatório estatístico dos pedidos de informações genéricas sobre os seus solicitantes, nem tão pouco estabelece como prerrogativa deste gestor decidir sobre a divulgação do relatório em questão. No entanto, a autoridade máxima do órgão tem autonomia em determinar a forma e em que momento este relatório deverá ser disponibilizado, já que o regramento não estabelece essas situações de formatação e nem o prazo que o gestor possui para efetuar esta disponibilização.

Essa determinação funciona como *accountability* das atividades em relação à Lei nº 12.527. Em tempo se faz importante a explicação desse termo da língua inglesa que não apresenta tradução literal para a língua portuguesa. Porém, em se tratando da esfera pública, podemos entender que o seu significado refere-se à responsabilidade com a ética e remete à obrigação de transparência de membros de um órgão ou entidade pública de prestar contas às instâncias controladoras internas e externas e à sociedade.

Pereira (2009, p.70) esclarece o termo *accountability*:

O termo *accountability* pode ser aceito como o conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade, garantindo-se dessa forma maior nível de transparência e a exposição pública das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-lo apropriadamente, mais *accountable* é um governo. Trata-se de um conceito fortemente relacionado ao universo político administrativo anglo-saxão.

Em seu processo evolutivo, a democracia acaba por permitir ao povo, do qual todo poder é emanado, a ampliação dos seus direitos como cidadãos. Diferentemente de outras épocas, o poder concentrava-se nos soberanos que frequentemente eram tiranos e absolutos. A partir desta situação, os representantes escolhidos por intermédio do voto do povo devem prestar contas a esta sociedade.

Desta forma, novas responsabilidades foram atribuídas à sociedade, ao passo que os cidadãos têm obrigação de acompanhar como o poder concedido a seus representantes está sendo utilizado, e aos governantes cabe o compromisso de prestarem contas de suas ações aos primeiros que os colocaram no poder.

Com esta dinâmica, a construção de ferramentas de *accountability* passou a ser quase que obrigatória. Permitindo então que o cidadão possa controlar a maneira com que os políticos escolhidos para serem seus representantes estão exercendo o poder a eles atribuído, de modo que a avaliação e a responsabilização possam ocorrer permanentemente e, muitas vezes, de forma concomitante.

Rocha (2011, p.92) diz sobre a *accountability* no novo serviço público:

Partindo da premissa de que o governo não deve ser conduzido como um negócio, mas sim como uma democracia, a administração pública é caracterizada por uma nova postura frente aos seus desafios: a) servir aos cidadãos, não aos consumidores; b) buscar o interesse público; c) dar mais valor à cidadania do que ao empreendedorismo; d) pensar estrategicamente e agir democraticamente; e) reconhecer que a *accountability* não é simples; f) servir ao invés de dirigir [ou controlar]; e g) valorizar as pessoas e não somente a produtividade. (Denhardt & Denhardt, 2007)

Essa nova visão da administração pública coloca o servidor público diante de novas exigências e expectativas de atuação. Essas novas exigências e expectativas, que se poderia denominar de “dever”, consubstanciam-se em: servir aos cidadãos e valorizar as pessoas, agir eticamente, buscar o interesse público e defender os princípios democráticos.

Portanto, a relevância da quebra de um paradigma, sendo a troca da cultura do sigilo, da restrição das informações há pouco tempo, com quase transparência absoluta e com foco

no cidadão, é a motivação deste trabalho. Ademais, o olhar sobre os Tribunais de Contas, porque tais entidades são, em especial, repositórios de um vasto e diversificado volume de informações das estruturas do Poder Público, por conta da sua natureza de controle, muitas delas informações estratégicas de estado, como as receitas, as principais despesas e as políticas públicas determinadas para um período, atuando sobre elas como controle externo.

Com o intuito de esclarecer a abrangência deste rol de atribuições, basta dizer que todos os Poderes, incluídos o Judiciário e o Ministério Público, são jurisdicionados aos Tribunais de Contas. Em outras palavras, todas estas esferas de poder têm a obrigação de prestar contas às Cortes com esta finalidade, seja no âmbito da União, dos Estados ou dos Municípios, uma vez que a eles estão sujeitos todos os ordenadores de despesas ou aqueles que tenham sob sua guarda quaisquer bens ou valores públicos.

Tomando para si a parceria do cidadão, o qual munido agora de informações sobre a gestão pública, as Cortes de Contas passaram ou passarão a enxergar nele um valioso parceiro para a promoção e consecução do controle social, e ferramenta importante e indispensável no processo de *accountability*. Não sem outro sentido, estes Tribunais têm, em suas leis orgânicas e regimentos internos, dispositivos que asseguram ao cidadão efetiva participação em ações de controle, a exemplo das denúncias e das representações que podem ser efetuadas junto às suas corregedorias, ouvidorias ou mesmo junto ao Ministério Público de Contas ao lado dos Tribunais de Contas.

A metodologia de pesquisa utilizada foi, essencialmente, em análise dos sítios eletrônicos de todos os Tribunais de Contas dos Estados do Brasil, além do Tribunal de Contas da União, em um total de 28 (vinte e oito) *websites*. A finalidade é a obtenção do relatório estatístico contendo os quantitativos dos pedidos de informação solicitados, que foram efetuados no ano de 2014. A pesquisa foi realizada entre 2 a 5 de setembro de 2015. Após as visitas nos sítios eletrônicos, foram identificados e classificados três grupos distintos de Cortes de Contas em relação à pesquisa, sendo estes os seguintes:

- As que atendem espontaneamente ao estabelecido no art. 30, inciso III da Lei Federal nº 12.527/2011;
- As que atendem após solicitação, ao estabelecido art. 30, inciso III da Lei Federal nº 12.527/2011;
- As que não atendem art. 30, inciso III da Lei Federal nº 12.527/2011, nem mesmo após solicitação de informação.

Após a realização deste levantamento e a organização das informações colhidas, apresenta-se o resultado da pesquisa na forma de um quadro demonstrativo, explicitando a

situação de cada Tribunal de Contas pesquisado. Com a intenção de demonstrar os percentuais de Cortes de Contas distribuídos entre as três categorias citadas acima, onde foi elaborado um gráfico.

## **1 TRANSPARÊNCIA COMO PRINCÍPIO BÁSICO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

O princípio da publicidade, também chamado de princípio da transparência, impõe ao gestor público o dever de tornar, para conhecimento geral, as suas condutas. A esse propósito, Mello (2013, p.117) pontua que:

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 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.

Ao abrigar tal princípio no art. 37, *caput*, a Constituição Federal estabelece ao gestor o dever de dar conhecimento a todos dos atos, contratos, processos e procedimentos realizados em sua gestão. Não é por outra razão que a validade de diversas atuações estatais está condicionada à sua publicação no *Diário Oficial*. Tome-se assim, por exemplo, que não é válida, embora presentes todos os requisitos formais, a nomeação de servidor público, enquanto não publicado o ato. Da mesma forma, será inválido o edital do concurso público que o precedeu, sem a indispensável divulgação oficial. A própria gênese da palavra público traz esse sentido de conhecimento amplo, a todo o público irrestrita e amplamente. Do contrário não seria concurso público. Quanto à validade, ele pode se afirmar em relação a contratos administrativos sem publicação da súmula ou com ausência de divulgação do resumo do instrumento convocatório do procedimento de licitação. Certamente, a ausência de divulgação dos atos os viciaria, pois impediria que cidadãos, destinatários da atividade administrativa, deles tomassem conhecimento e pudessem participar, como no caso dos concursos para preenchimento de cargos, ou para fazer valer os diversos instrumentos de controle que a Constituição Federal põe à sua disposição.

Neste ponto, cabe ressaltar a importância do princípio da publicidade como instrumento de controle da Administração Pública. A atividade publicada é, sem dúvida,

dotada de maior efetividade e passível de ser examinada, avaliada e controlada. Faria (2007, p.49) estabelece:

O princípio da publicidade, entre aqueles previstos no art. 37, *caput*, da Lei Maior, é de fundamental importância, É em virtude dele que a Administração torna-se transparente para que a sociedade e os órgãos de controle possam tomar conhecimento de seus atos e impugná-los, se viciados ou em desacordo com a legalidade e a moral administrativa. A Administração, por ser gestora de coisa pública, na forma republicana de governo, é obrigada a dar publicidade dos seus atos jurídicos e políticos, exceto aqueles cuja publicação possam pôr em risco a segurança nacional.

Com o mesmo propósito, a escolha do administrador, na medida em que, ao se impor a publicação de suas atividades e, conseqüentemente, transparência na sua gestão, se viabiliza o chamado controle social e se inibem tendências de qualquer tipo de afronta ao ordenamento jurídico e a moralidade administrativa.

Como descreve Di Pietro (2014, p.77):

Antiga é a distinção entre Moral e Direito, ambos representados por círculos concêntricos, sendo o maior correspondente à moral e, o menor, ao direito. Licitude e honestidade seriam os traços distintivos entre o direito e a moral, numa aceitação ampla do brocardo segundo o qual *non omne quod licet honestum est* (nem tudo o que é legal é honesto).

De conseqüência, a obrigatoriedade da transparência reduz de maneira acentuada o arbítrio e aumenta significativamente a possibilidade do controle social sobre a atuação do administrador ou gestor das entidades públicas, com vistas a fazer valer os fins para a qual se destina.

Portanto voltando nossos olhos em relação à importância do acesso às informações, fica evidente que a ação do Poder Público em possibilitar a total transparência de suas ações, resguardando em casos excepcionais as informações estratégicas e de segurança, deixando evidente a ampliação da transparência. Desta forma possibilitando a população de uma maneira geral o exercício pleno de seu direito de efetuar um controle social efetivo, cobrando resultados, ações, auditando como as verbas públicas são gastas, além de outras verificações, que por sua vez valoriza a cidadania.

## **2 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO FERRAMENTA DE CONTROLE SOCIAL**

A Lei de Acesso à Informação regulamenta o direito à informação, instituído pela Constituição Federal no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216, compelindo órgãos públicos a considerar a publicidade como regra e o sigilo como exceção. A divulgação de informações de interesse público foi regulada com o intuito de qualquer cidadão possa ter acesso. Para tanto, foi pensado no uso de tecnologias apropriadas, como *sites* e portais de transparência, sendo estimulado o desenvolvimento de uma cultura de transparência e controle social da Administração Pública. Cabe ponderar, contudo, que a nova legislação não representa novidade absoluta. Com efeito, a Lei de Acesso à Informação é fruto de um processo histórico, cujo marco inicial é a própria Constituição de 1988.

A partir de sua concepção e de sua promulgação, desde o ponto de vista normativo, o amplo acesso à informação pública é regra sendo o sigilo exceção. Essa é a lógica da democracia republicana extraída da Lei Fundamental, como na descrição de Justen Filho (2014, p. 207): “A república significa o governo fundado nas leis e não no interesse de ocupante da função pública. A democracia impõe a possibilidade de participação de todos os cidadãos em igualdade de condições, no governo”.

Desde então, novas instituições e um amplo rol de direitos vão, paulatinamente, sendo incorporados à vida política brasileira. A Lei nº 12.527/2011, portanto, não introduziu um valor inaugural na ordem constitucional brasileira, tendo antes dotado de imprescindíveis garantias o direito fundamental de acesso à informação pública. Por isso, instituições de controle como o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público, a Controladoria Geral da União e a própria Polícia Federal, vem se estruturando para a fiscalização da ação estatal, considerando a exigência de transparência.

A Lei de Acesso à Informação traz em seu conteúdo, como caráter impactante, o fato de tal direito passar de uma proclamação para mecanismos concretos de transparência ativa. Esta diz respeito à divulgação espontânea de informações públicas, independentemente de solicitação, como os contratos, a lista de servidores e as respectivas remunerações. Furtado (2013, p.93) cita:

A lei exige postura proativa dos órgãos e entidades públicas na divulgação de interesse coletivo ou geral por eles custodiadas, determinando que tais informações devem estar disponíveis ao cidadão em local de fácil acesso, sem que para isso seja necessário qualquer tipo de requerimento. Obriga a

divulgação de informações públicas em sítios oficiais da internet, dispensando de tal exigência os municípios com população de até dez mil habitantes.

Entretanto, na transparência passiva há divulgação de informações públicas em atendimento a uma solicitação. Pode-se citar o exemplo das ouvidorias. Todos os órgãos públicos tiveram de criá-las, como canal específico para entregar ao cidadão, dentro de regras e prazos estabelecidos, as informações solicitadas.

A nova norma estabeleceu ainda procedimentos e parâmetros para eventuais restrições de acesso e, ademais, definiu as responsabilidades dos agentes públicos, civis ou militares, por possíveis violações ao direito de acesso à informação pública. Além da previsão de requerimento individual, como foi dito, a lei reforça o dever de bem informar aos órgãos da Administração Pública, tratando-se assim do dever de transparência ativa. Na forma como descreve o art. 8º: “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”.

Tal disposição é importante, inclusive, para que o cidadão possa acompanhar, nos termos do art. 7º, a implementação dos programas, dos projetos e das ações dos órgãos e entidades públicas, bem como a satisfação de metas e indicadores. A forma de execução da obrigação associada à transparência ativa foi dimensionada a partir de dois mecanismos principais, conforme disposto no art. 9º:

- I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:
  - a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
  - b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
  - c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e
- II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Conforme previsto do art. 10 ao art. 14, a concretização do dever de transparência passiva se manifesta por meio do procedimento deflagrado pelo pedido de acesso por parte de qualquer interessado, que deve se identificar, sendo vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação.

De acordo com o art. 11, a resposta da Administração deve ser imediatamente providenciada, tendo facultado a Lei o prazo de, no máximo, vinte dias para a resposta. Além disso, devem-se indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso

pretendido; ou da comunicação de que não possui a informação, indicando, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remetendo o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa do pedido de informação.

A Lei também prevê, do art. 15 ao art. 20, a possibilidade de interposição de recurso administrativo, estabelecendo diferenças quando o órgão demandado for federal, o que contempla, além disso, o contraditório e os parâmetros objetivos de apreciação. Conforme, o art. 21, a legislação estipula, por exemplo, que não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais. Além disso, determina, para tanto, que 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. Está previsto, por meio de um mecanismo de excepcionalidade, caso tais documentos estejam gravados pelo caráter de sigilo ou de segredo de Estado, prevalecerá a publicidade, o que implica espécie de antecipação de solução para o possível conflito de interesses.

Questão importante diz respeito à responsabilidade penal do agente público em casos de:

- I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;
- II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;
- III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;
- IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;
- V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;
- VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e
- VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

A pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixarem de observar o disposto no diploma normativo estará sujeito às seguintes sanções: (multa, advertência, rescisão do vínculo com poder público, suspensão da possibilidade de concorrer à licitação, dentre outras).

Em outra vertente, de acordo com o art. 34, a norma da transparência confirma o princípio da responsabilidade civil objetiva do Estado por atos que causem prejuízo a terceiros, estipulando que “os órgãos e as entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo apuração da responsabilidade funcionária nos casos de dolo ou culpa, assegurado o direito de regresso”.

Em que pese o curto período de vigência da nova Lei, já existe espaço para avaliação positiva de sua repercussão política, tendo em conta, em particular, a postura proativa de diversos órgãos da Administração Pública. Na forma como demonstra balanço apresentado pela Controladoria Geral da União, quando da entrada em vigor da legislação em comento, podemos citar como exemplos a atitude do Arquivo Nacional que escancarou documentos da ditadura; e a ação do Governo Federal que deu publicidade aos salários de mais de 900 mil servidores entre civis e militares.

No que diz respeito aos casos de consulta individual, nos três primeiros meses de vigência, a Lei autorizou o atendimento de cerca de 30 mil pedidos de cidadãos, somente perante órgãos federais, universo monitorado pelo Sistema Eletrônico da Controladoria Geral da União (e-SIC). Cerca de 90% desses pedidos foram respondidos (em média, na metade do prazo legal) e 80% foram positivamente. O percentual de recursos não chega a 7%. Como se sabe, a Lei de Acesso à Informação é endereçada indistintamente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Lamentavelmente, porém, vários Municípios demonstram certo descaso em relação à transparência e aos deveres estabelecidos pela Lei. Assim, por exemplo, em recente pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), de 133 Municípios com mais de 200 mil habitantes, apenas 16 responderam a um singelo pedido de informação. Trata-se de um retrato da indiferença presente em parte das Administrações Públicas Municipais e, ao mesmo tempo, da cultura do sigilo que, infelizmente, aqui e acolá, ainda viceja entre nós.

No plano estadual, merecem relevo a atuação liderada pela Controladoria Geral do Estado para a implantação, atualização e melhor acessibilidade nos portais de transparência; e serviços de ouvidoria dos órgãos estaduais, com o estabelecimento de um *ranking* entre eles como forma de estímulo constante à política de transparência.

O Tribunal de Contas do Estado de Goiás foi o primeiro órgão local a instituir e pôr em funcionamento seu portal da transparência em meados de 2009, antes mesmo da vigência da LAI. No *ranking* nacional de seus congêneres, figurava em 2011 entre os cinco melhores em termos de acessibilidade e atualidade. As relações de parceira da Administração Pública,

nos marcos do Estado Regulador e da gestão consensual, reforçam a dinâmica de abertura da ação política para outros centros de poder e decisão, como o mercado e a sociedade civil. Compreende-se aqui, portanto, parceria no sentido amplo, incorporando diversos tipos de gestão “da coisa pública”. Ora, a adequada compreensão do papel desempenhado pelo Estado nos dias que correm deve levar em conta as suas mais diversas formas de agir.

Tal conjunto, que em síntese representa distinta forma de conceber e prestar os serviços públicos e as atividades de interesse público, não se realiza sem a reestruturação dos mecanismos de controle e regulação da Administração Pública. Portanto, agora, o Poder Público agirá, prioritariamente, por meio da chamada contratualização, prática abrangente dos diversos ajustes que expressam a colaboração entre entidades públicas ou entre entidades públicas e o setor privado, ou, ainda, entre todas estas partes, envolvendo, assim, uma pluralidade de atores. O novo modo de prestação de serviços e atividades de interesse público tende a provocar certo grau de transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade. Seria incorreto, contudo, afirmar que a responsabilidade estatal na execução dessas atividades socialmente relevantes foi integralmente transferida ao setor privado. Agora, há o incentivo ao compartilhamento dos riscos, por meio de mecanismos como as parceiras públicas privadas, e à corresponsabilização das entidades privadas, associadas ao instrumento de fomento, por exemplo.

No que diz respeito às entidades privadas não lucrativas, importa ressaltar que, muitas vezes vistas como antagonistas do Estado, passaram a desempenhar relevantes atividades em colaboração com o Poder Público. É possível identificar, dessa forma, uma esfera pública estatal ao lado de outra esfera pública, desta vez não estatal, espaço no qual desponta, no Brasil, o denominado Terceiro Setor.

Em relação ao Terceiro Setor, o cenário das parcerias nem sempre é acalentador. Levando em consideração as ferramentas de controle e fiscalização das verbas públicas a ele destinadas, além da dificuldade da fiscalização, têm surgido também novas formas de parcerias, cujo objetivo final aparentemente trata-se da simples fuga dos controles próprios do regime publicístico.

Desta forma a Lei de Acesso à Informação vem reforçar o paradigma de controle público das relações de parceria entre Administração Pública e Terceiro Setor, seguindo as exigências já previstas pela Constituição e pelas demais normativas aplicáveis.

Como estabelecido originariamente na Constituição, se há dinheiro ou bem público envolvido, a regra é a publicidade da aplicação destes recursos. O parágrafo único do art. 70 determina que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que

utilize desses recursos. Em resumo significa que o Terceiro Setor também está obrigado a dar publicidade de forma detalhada sobre como os recursos a ele destinados, foram gastos.

Deliberadamente imposta, por força de disposição constitucional, a publicidade sobre os atos e gastos do dinheiro público não é uma questão de escolha do administrador. No Estado Democrático de Direito brasileiro, derivando o poder do povo (art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal), os assuntos do Estado a todos interessam. Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação, além de acolhida, recebe aplausos e apoio do grande público.

Verificada a importância do Controle Social sobre as várias instâncias das esferas de Poder, sendo o Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público ou até mesmo entidades do Terceiro Setor que recebam verbas públicas, reforça-se ainda mais a necessidade de atuação do Controle Externo exercido pelos Tribunais de Contas sobre estes entes que utilizam o dinheiro público. Neste sentido as Cortes de Contas portadoras que são destes dados são membros importantes na cadeia de disseminação das informações através de seus portais de transparência e de acesso a informação ao cidadão, dando a devida publicidade dos atos e gastos executados por ela e seus jurisdicionados.

### **3 COMO OS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL TÊM SE PORTADO EM RELAÇÃO À LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

Para responder em que medida os Tribunais de Contas têm atuado na disponibilização de relatório estatístico, contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, qualificando os que foram atendidos e indeferidos, bem como outras informações de que eles são portadores, e divulgando esses dados à sociedade, conforme o que está determinado no art. 30, inciso III da Lei nº 12.527/2011, foi idealizada uma pesquisa.

Inicialmente, foi pensado em realizar uma pesquisa utilizando apenas uma amostra dos *websites* dos Tribunais de Contas estaduais e do Tribunal de Contas da União, no entanto, como o número das Cortes de Contas é relativamente reduzido, sendo vinte e sete unidades estaduais e uma unidade da federação, era factível desenvolver a pesquisa neste universo. A metodologia para a seleção da amostra seria outra situação que poderia complicar a sua escolha, podendo inclusive fazer com que a pesquisa não expressasse uma realidade.

Portanto, como o intuito era de ser o mais autêntico possível em relação às situações das Cortes de Contas do Brasil sobre o que está estabelecido no regramento em pauta neste

artigo, a opção pela pesquisa em todos os Tribunais de Contas estaduais e no TCU se mostrou mais eficiente.

A hipótese levantada é que apesar dos Tribunais de Contas possuírem grande volume de informações e terem condições de atender plenamente ao disposto no referido artigo, o cumprimento desta legislação não ocorre da forma como foi determinado.

Mesmo que as Cortes de Contas assim como outras entidades da estrutura de estado já terem tido tempo suficiente para operacionalizar o disposto na Lei de Acesso à Informação, era possível notar no período de realização da pesquisa que parte delas não tinha uma postura de proatividade no sentido de atender à Lei nº 12.527/2011.

Na prática, a operacionalização do regramento ocorre timidamente na maioria das Cortes de Contas. Com o mínimo de atendimento no período em que foi realizada a pesquisa, havendo uma preocupação basicamente de criar os portais com estas finalidades, entretanto sem disponibilizar todos os serviços que estão estabelecidos no regramento, provavelmente por acreditar que a população não iria cobrar com ênfase a possibilidade de solicitar todo o tipo de serviços e informações a que passa a ter direito após a entrada em vigor da Legislação.

É de se ressaltar que o ponto destacado não faz juízo de valor sobre os portais em si, limitando-se ao item que trata do relatório estatístico anual, até porque este é, especificamente, o objeto do qual a pesquisa se refere. A afirmação é comprovada baseando-se na pesquisa efetuada junto aos *websites* de todos os Tribunais de Contas estaduais e o Tribunal de Contas da União.

A metodologia utilizada na verificação da veracidade da afirmação foi o levantamento de dados efetuado na forma de visitas aos sítios eletrônicos dos 27 (vinte e sete) Tribunais de Contas do Estado e do Tribunal de Contas da União. A finalidade é a obtenção do relatório estatístico com os pedidos de informação efetuados no ano de 2014 para os Tribunais de Contas, totalizando uma base de pesquisa em 28 (vinte e oito) *websites*. O levantamento foi efetuado no período de 2 a 5 de setembro de 2015.

Após a realização da primeira etapa da pesquisa, foi observado que somente nove Tribunais de Contas, dentre os consultados, atendiam espontaneamente ao disposto no art. 30, inciso III da Lei de Acesso à Informação. Esta quantidade representa 32,14% (trinta e dois inteiros e quatorze centésimos por cento) do total pesquisado.

Vale ressaltar que os portais de acesso à informação não possuem um padrão único de funcionamento e de nomenclaturas de seus *menus*, sendo necessária na maioria dos casos uma navegação minuciosa, acessando todos os seus *links* disponíveis, pesquisando desta forma estes portais e tentando encontrar a opção desejada dentro da estrutura que está montada nos

*websites* de cada Corte de Contas. Tarefa essa que poderia ser menos trabalhosa e mais direta caso os portais tivessem estruturas iguais ou ao menos semelhantes entre si. A situação que encontramos é exatamente contrária ao desejado.

Realizada a primeira fase da pesquisa, é possível observar que os outros 19 (dezenove) Tribunais de Contas estaduais restantes, os quais equivalem a 67,86% (sessenta e sete inteiros e oitenta e seis centésimos por cento) do total pesquisado, não atendiam de forma espontânea ao que está determinado na Lei nº 12.527/2011. Após esta constatação, foi utilizado o instituto do pedido de informação, que está assegurado no art. 10 do capítulo III da LAI com a seguinte redação:

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

No artigo reproduzido acima são tratados os procedimentos para requisição de acesso à informação. Estas solicitações de informação foram efetuadas entre o período de 4 a 8 de setembro de 2015. As requisições ocorreram imediatamente após a constatação de que nos portais dos 19 (dezenove) Tribunais de Contas estaduais restantes, o relatório, objeto da pesquisa, não estava disponível.

Elaboramos um texto padrão para efetuar a solicitação do relatório estatístico de quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos junto as Corte de Contas. Neste texto, reproduzimos o trecho da Lei nº 12.527/2011, que determina a disponibilização deste relatório.

O texto criado para a solicitação é o seguinte: “Prezado Ouvidor, como não foi encontrado no *website* do TCE o relatório com o quantitativo de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes para o ano de 2014, solicitamos respeitosamente por meio deste, nos termos do inciso III do art. 30 da Lei nº 12.527/2011, a qual determina que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento. Agradeço antecipadamente o atendimento”.

Alguns portais possuíam canais específicos para efetuar estas solicitações, enquanto que em outros não existiam tais dispositivos. Nestes casos, foram encaminhados *e-mails* para os ouvidores de cada órgão, já que estes eram indicados pelos próprios Tribunais de Contas estaduais como sendo responsáveis para receber estas solicitações.

Em todas as requisições realizadas, identifiquei-me com nome, Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), telefone e *e-mail* de forma a atender ao art. 10 da Lei de Acesso à Informação, que preconiza a necessidade de identificação do requerente, bem como a especificação da informação requerida. Inclusive consta no § 1º do art. 10 que a identificação no requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

De acordo com o estabelecido no § 1º do art. 11 da LAI, que determina um prazo não superior a 20 (vinte) dias para o atendimento ou a justificativa de não poder fazê-lo:

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no *caput*, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

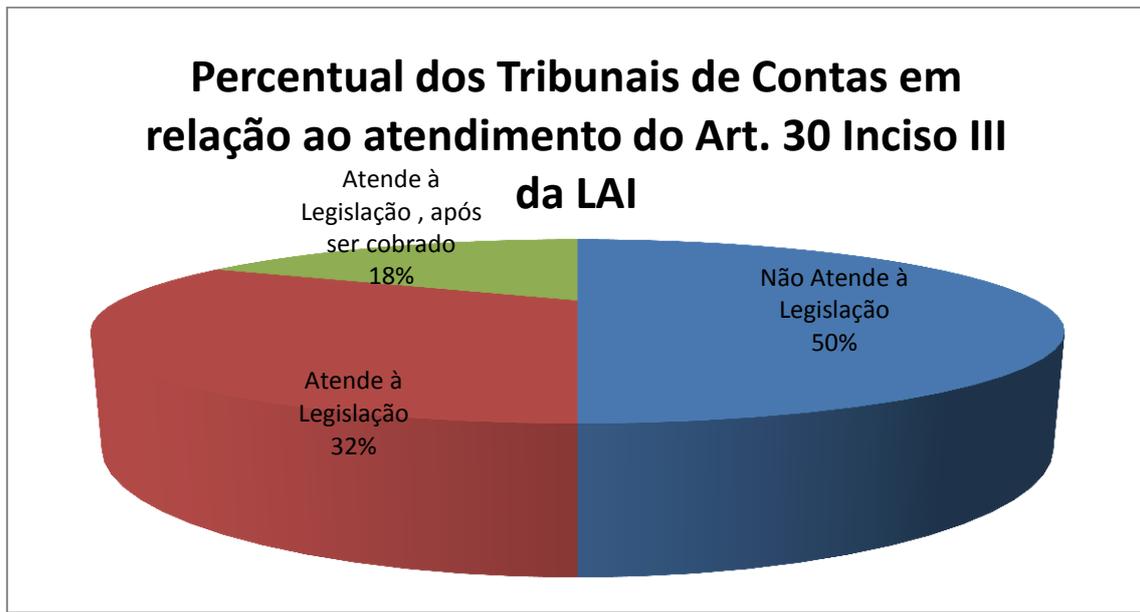
III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

A solicitação de informação foi efetuada pelos canais disponibilizados por cada um dos 19 Tribunais de Contas estaduais restantes, destes apenas cinco responderam à solicitação e atenderam ao que foi requisitado, o que equivale a 17,86 % (dezessete inteiros e oitenta e seis centésimos por cento). As outras 14 Cortes de Contas estaduais não apresentaram os relatórios estatísticos e nem tão pouco as justificativas para manifestar a impossibilidade de atender ao pedido de informação.

Desta maneira, após a realização das diversas etapas da pesquisa, consideramos que 14 Tribunais de Contas estaduais não atenderam ao determinado na Legislação, nem mesmo após solicitação formal efetuada nos portais de pedido de acesso à informação ou enviadas por *e-mail* para as referidas ouvidorias das Cortes de Contas. Este número equivale a 50% (cinquenta por cento) do total de Tribunais de Contas pesquisados.

Elaboramos um gráfico demonstrativo para explicar como as Cortes de Conta trataram esse assunto, esta representação consta na Figura 1.

**Figura 1** – Gráfico relativo ao atendimento do art. 30, inciso III da LAI.



Fonte: Elaborado pelo autor.

É importante ressaltar que o acesso à informação é um direito do cidadão e, nesse sentido, o manual idealizado pela Controladoria Geral da União como forma de orientar os órgãos do serviço público acerca do fornecimento desse tipo de serviço é de grande valia. Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios CGU (2013, p.26):

Ao longo de todo o seu texto, a LAI estabelece uma série de direitos e prerrogativas ao solicitante de informações à Administração Pública. Tais direitos buscam garantir que a legislação infralegal não venha obstar o acesso à informação. Dessa forma, todos os normativos ou decretos que venham a ser editados devem obedecer às regras estabelecidas pela LAI.

Este manual da CGU orienta detalhadamente sobre determinadas situações abordadas na LAI de maneira a trazer luz para o gestor público informando a maneira adequada para que o mesmo conduza seus órgãos neste processo.

Subtemas como pedidos, cobrança de taxas, acessibilidade, motivação, negativa de acesso dentre outros são abordados de maneira detalhada e didática, possibilitando maior clareza de entendimento da Lei de Acesso a Informação pelo Gestor público.

É importante salientar que a Controladoria Geral da União é um órgão de controle da esfera executiva, enquanto os Tribunais de Contas são órgãos de controle externo, conforme está estabelecido no texto da Constituição Federal de 1988 em seu art. 71 que diz: “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”.

Apesar de a Controladoria Geral da União não possuir ascendência sobre os Tribunais de Contas, as orientações contidas acima em seu manual podem ser seguidas sem prejuízo algum para a autonomia das Cortes de Contas.

Mesmo com as determinações da Lei e as orientações como as estabelecidas acima, contidas no manual da CGU, podemos afirmar que metade dos Tribunais de Contas estaduais simplesmente ignorou o pedido de informação solicitado.

Foi aguardado o período de 20 (vinte) dias, conforme estabelecido na Legislação, para que os Tribunais de Contas que não disponibilizaram o relatório estatístico de pedidos de informação manifestassem a respeito da solicitação. Depois de transcorrido esse prazo, 14 Tribunais de Contas estaduais não atenderem ao determinado pelo regramento sobre o acesso à informação, correspondendo à metade das Cortes de Contas pesquisadas.

Analisando todos os fatos explicitados na pesquisa, conclui-se que ainda há um longo caminho a ser trilhado no sentido de atender, de forma plena, à Lei Federal nº 12.527/2011. No entanto, já é possível notar iniciativas bastante arrojadas de alguns Tribunais de Contas no sentido de tornar transparentes as informações das quais ele é portador.

Na experiência da pesquisa, gostaria de destacar como exemplo a ser seguido pelos demais Tribunais de Contas do Brasil a forma como o Tribunal de Contas da União vem trabalhando este assunto. Pautado na total transparência de suas ações, prestando contas à sociedade de maneira espontânea, em tempo adequado e de fácil localização dentro do portal de acesso à informação.

**Figura 2** – Tabela com a situação de atendimento do ao art. 30, inciso III da LAI por cada Tribunal de Contas pesquisado.

Cortes de Contas do Brasil	Atende ao art. 30, inciso III da Lei Federal nº 12.527/2011	Atende ao art. 30, inciso III da Lei Federal nº 12.527/2011 (Após solicitação)	Não Atende ao art. 30, inciso III da Lei Federal nº 12.527/2011
TCDF			X

<b>TCE-AC</b>			X
<b>TCE-AL</b>			X
<b>TCE-AM</b>			X
<b>TCE-AP</b>		X	
<b>TCE-BA</b>	X		
<b>TCE-CE</b>	X		
<b>TCE-ES</b>			X
<b>TCE-GO</b>			X
<b>TCE-MA</b>			X
<b>TCE-MG</b>	X		
<b>TCE-MS</b>			X
<b>TCE-MT</b>		X	
<b>TCE-PA</b>		X	
<b>TCE-PB</b>	X		
<b>TCE-PE</b>			X
<b>TCE-PI</b>			X
<b>TCE-PR</b>	X		
<b>TCE-RJ</b>			X
<b>TCE-RN</b>		X	
<b>TCE-RO</b>		X	
<b>TCE-RR</b>			X
<b>TCE-RS</b>	X		
<b>TCE-SC</b>	X		
<b>TCE-SE</b>			X
<b>TCE-SP</b>	X		
<b>TCE-TO</b>			X
<b>TCU</b>	X		

Fonte: Elaborado pelo autor.

Analisando as informações coletadas após a pesquisa nos sítios eletrônicos dos Tribunais de Contas Estaduais e no Tribunal de Contas da União podemos fazer algumas inferências sobre este levantamento.

Das vinte e oito Cortes de Contas pesquisadas somente nove delas atendia ao item determinado pela legislação de forma voluntária.

Importante ressaltar que as Cortes de Contas dos três estados da Região Sul do Brasil estão incluídos nos nove citadas acima. Nos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, os Tribunais de Contas disponibilizaram os relatórios em seus portais de acesso à

informação de maneira direta e simplificada, com fácil localização e entendimento dos mesmos.

Dos quatro estados da região sudeste, somente as Cortes de Contas dos estados de São Paulo e Minas Gerais atenderam ao regramento de maneira espontânea. Nos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo o relatório contendo os pedidos de informações solicitadas para o ano de 2014 não foram repassados por seus Tribunais de Contas mesmo após a solicitação formal pelos canais disponíveis.

Na região Nordeste do Brasil somente os estados da Bahia, Ceará e Paraíba tem Cortes de Contas que atendem a determinação do inciso III do Artigo 30 da Lei Nº 12.527/2011 de forma proativa, mantendo seus relatórios disponibilizados nos portais de acesso à informação. Porém após a solicitação formal o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte também enviou o relatório contendo os dados de pedido de informações a ele efetuado no ano de 2014.

Nos outros cinco estados da região nordeste do Brasil, as Cortes de Contas não disponibilizaram o relatório mesmo após a solicitação formal. Nos estados de Alagoas, Maranhão, Pernambuco, Piauí e Sergipe, os Tribunais de Contas não disponibilizaram os relatórios e nem justificaram algum motivo que impedisse os mesmos de prestar tal informação.

Das Cortes de Contas da região norte, somente os estados do Amapá, Pará e Rondônia disponibilizaram o relatório de prestação de contas em relação ao pedido de informações, porém esta ação não ocorreu de forma voluntária, sendo necessário que houvesse solicitação neste sentido. Já nos outros quatro estados da região norte (Acre, Amazonas, Roraima e Tocantins) os Tribunais de Contas não apresentaram o referido relatório e tão pouco apresentaram justificativas pela não disponibilização do mesmo.

A região Centro-Oeste apresentou o pior desempenho em relação ao atendimento da legislação por parte das Cortes de Contas, já que apenas o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso apresentou o relatório de pedidos de informação no ano de 2014, ainda sim após solicitação formal. As Cortes de Contas dos estados de Goiás, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal não tornaram disponível os relatórios mesmo após o pedido efetuado pelos canais competentes.

Por último ressaltamos o Tribunal de Contas da União, que disponibiliza o relatório nos termos estabelecidos no Inciso III do Artigo 30 da Lei Nº 12.527/2011 de forma voluntária já no primeiro ano de entrada em vigor da legislação. Fato este que merece elogio e

deveria ser espelhado pelas outras Cortes de Contas do País que porventura ainda não tenham se adequado ao regramento.

Após esta análise dos dados constantes na planilha de pesquisa aos sítios eletrônicos das Cortes de Contas e seus portais de acesso à informação, é possível tecer comentários acerca da forma como estes Órgãos públicos tem se comportado em relação a Lei de Acesso a informação, opiniões estas que serão descritos nas considerações finais que seguem.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O desenvolvimento do controle social está expressamente previsto no próprio texto da Lei, como um princípio que deve ser observado e seguido. Mas qual a real importância do direito de acesso à informação, e que benefícios, de fato, ele pode proporcionar ao controle social? De que forma esse controle social ativo e efetivo poderia contribuir para o desenvolvimento do país? Que desafios concretos estão por vir com a implementação desta que pode ser chamada uma mudança brusca de paradigma? Essas são perguntas que devem permear a mentalidade da sociedade e dos gestores públicos, principalmente a partir de agora.

Com a liberdade proporcionada pelo modelo capitalista e pelo regime democrático, preponderantes hoje na maior parte do mundo, praticamente todas as ações se reduzem a um mesmo denominador: a necessidade de fazer escolhas. Certamente, sem o auxílio de informações claras, precisas e detalhadas é mais complicado tomar as decisões certas, e fazer escolhas com qualidade.

Também na perspectiva individual, o direito de acesso à informação é importante por prescindir os demais direitos. Sem informação, não há como um indivíduo conhecer o que a lei lhe garante em termos de direitos sociais, civis, políticos, econômicos, entre outros.

O alcance a documentos e registros públicos tem-se mostrado altamente eficaz ao desenvolvimento de um controle social ativo e atuante, caracterizando assim um dos insumos mais importantes que a Lei de Acesso à Informação disponibiliza para a sociedade amplamente. Por conseguinte, o acesso a estes documentos tem fomentado a melhoria da execução das políticas públicas em diversos países ao redor do mundo, observando-se um envolvimento e um impacto direto e significativo na vida da população destes locais. Portanto, é possível afirmar que o acesso a estes documentos e registros alerta o cidadão para que ele possa cobrar de seus representantes a forma que devem gerir os bens e o dinheiro público direcionando-os para o bem da sociedade.

O acesso à informação é, portanto, um direito coletivo que resulta em ganhos visíveis e significativos para toda a comunidade. Com um acesso amplo às informações públicas, os cidadãos podem conhecer mais profundamente seu passado e presente, e também as atividades realizadas por seus governantes e pelos demais indivíduos que administram o patrimônio público, possibilitando o desenvolvimento de um controle social mais atento e efetivo. Dessa forma, torna-se possível participar diretamente da elaboração, deliberação, implantação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, contribuindo assim com a redução de práticas como a corrupção, abuso de poder, peculato, desvio de verbas públicas, concussão, prevaricação, e tantas outras, infelizmente ainda muito presentes no cotidiano do país.

Certamente, a implementação da Lei de Acesso à Informação nas Cortes de Contas não trilhará caminhos fáceis. Isso porque suplantar a cultura do sigilo, entranhada há séculos no seio político da nação, consiste em uma tarefa árdua, que somente poderá obter êxito por meio da mobilização conjunta dos diversos atores envolvidos no processo, ou seja, dos agentes públicos (incluindo agentes políticos e funcionários públicos), e da população em geral.

Em pesquisa realizada em 2011 pela CGU e coordenada pelo professor Roberto DaMatta (DaMatta, 2011), a qual buscou analisar valores, cultura, experiência e percepção de servidores públicos federais em relação à temática de acesso à informação no Brasil, foram apontadas uma série de desafios para a implantação de uma política geral de acesso. Diante de situações concretas, constatou-se que ainda há receio quanto à divulgação de informações e documentos públicos, principalmente no que diz respeito a:

- Má utilização das informações;
- Vantagens para grupos de interesse bem situados;
- Uso político das informações;
- Solicitações excessivas e descabidas.

A capacidade atual da Administração Pública em atender a essas novas demandas é também questionada. Estruturalmente, falta organização, planejamento e sistematização das informações na maioria dos entes públicos. Aliados à carência de recursos humanos e à baixa interoperabilidade entre sistemas e bases de dados existentes, é possível que a capacidade limitada de respostas aos cidadãos acarrete em uma legislação fadada ao desuso.

A aprovação da Lei nº 12.527/2011, ainda que tardia quando comparada a boa parte dos países que adotam um regime democrático, certamente representa um grande avanço do

Brasil como uma nação pautada pelos princípios da transparência e da liberdade. Pontos como:

- Divulgação proativa;
- Limitação das exceções;
- Definição de processos que visem facilitar o acesso;
- Possibilidade de apelação à autoridade superior;
- Responsabilização dos agentes que negam o fornecimento de informações, dentre outros.

Nota-se que a entrada em vigor de um documento legal não garante, por si só, a possibilidade de utilização de determinado direito. Fato este lamentável, uma vez que o próprio Poder Público tem a prerrogativa de legislar e sancionar. No entanto, em algumas situações que ele não entende como conveniente, descumpra as próprias regras por ele estabelecidas, levando, por vezes, o cidadão a procurar no Judiciário a ferramenta para garantir que um direito que já está explicitado na Lei seja disponibilizado. Existe um longo caminho entre a implantação e a implementação efetiva da Lei de acesso à informação junto aos Tribunais de Contas do Brasil.

É necessária a criação de uma estrutura mínima capaz de atender satisfatoriamente a crescente demanda por informações nos sites dos Tribunais de Contas:

- Disponibilização na página inicial do sítio do Tribunal de Contas de *link* para o acesso direto ao Portal de Acesso à Informação;
- Abertura de canais eficientes de comunicação entre os Tribunais de Contas e os cidadãos, de maneira que possibilitem aperfeiçoar o fluxo entre solicitações e respostas.
- Aperfeiçoamento dos recursos humanos envolvidos, com treinamentos na área de atendimento, produção e divulgação de informações, tendo como foco a mudança de mentalidade proposta pelo novo paradigma.
- Fortalecimento das tecnologias da informação, com a produção de documentos digitais, criação de bancos de dados públicos e de sistemas de acompanhamento de processos.
- Promover uma maior integração entre os sistemas de informação dos Tribunais de Contas e bancos de dados para disponibilização de informações relacionadas à LAI, de maneira há reduzir o tempo e esforço gastos entre a solicitação e o fornecimento da informação.

- Atender ao disposto no Artigo 30 da LAI em sua integralidade (inclusive o inciso III), preferencialmente de maneira inteligente, permitindo pesquisas utilizando diversos tipos de parâmetros como filtro, facilitando assim sua busca e atendendo os preceitos de *accountability*.

Após a implantação da série de medidas relacionadas acima, e de um amplo processo de conscientização dos gestores públicos traduzidos na forma de treinamentos, workshops, campanhas de sensibilização, dentre outras ferramentas, e da sociedade em geral estruturando-se na forma de organizações não governamentais, e ampliando seu interesse pela transparência, atrelados à sedimentação de instrumentos de controle social.

O Tribunal de Contas do Estado de Goiás se mostrou bastante interessado em atender à Lei de Acesso à Informação e, nesse sentido aprovou em seu plenário a Resolução Normativa de nº 004/2012, regulamentando sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei nº 12.527/2011 em seu âmbito interno. Nesta normativa, foram criadas as diretrizes necessárias para a implantação do regramento em sua totalidade no TCE-GO.

Posteriormente, no ano de 2015 foi aprovada nova Resolução Normativa de nº 003/2015, que fazia alterações na Resolução anterior (RN nº 004/2012), por conta de alterações na estrutura do órgão e a efetiva implantação da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, que figurou como órgão interno responsável por atender o estabelecido na legislação.

Mesmo com todo este empenho e preocupação em estar alinhado ao regramento de acesso à informação, na solicitação específica efetuada na pesquisa citada, objeto deste artigo, em relação ao atendimento do art. 30, inciso III da Lei nº 12.527/2011, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás figurou entre os Tribunais de Contas estaduais que não atenderam à solicitação.

Os motivos que levaram à Corte de Contas do Estado de Goiás não atender à solicitação são desconhecidos para nós, mas provavelmente passa por uma falta de controle da unidade responsável por atender às solicitações relativas à Lei de Acesso à Informação, a qual deveria disponibilizar este relatório espontaneamente como estabelece a Legislação.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia->

publica/brasil-transparente/arquivos/manual\_lai\_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em: 29 set. 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 19 set. 2015.

CAMPOS, Rosana; PAIVA, Denise; GOMES, Suely. **Gestão da Informação Pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás.** Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922013000200012>>. Acesso em: 8 nov. 2016.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Julia Ávila. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Revista Interesse Público**, Belo Horizonte, ano 15, n. 79, maio/jun. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=96029>>. Acesso em: 16 jul. 2013.

DAMATTA, Roberto. **Diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro.** Brasília: Controladoria Geral da União, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2014.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo.** Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FARIA, Edimur Ferreira. **Curso de Direito Administrativo Positivo.** Belo Horizonte: DelRey, 2007.

JURISWAY, Luiz Lozzano Sanches Neto. **Controle Social da Gestão Pública e a Lei de Acesso à Informação.** Disponível em: <[http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=9205](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=9205)>. Acesso em 19 set. 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2014.

PEREIRA, José Matias. **Manual de Gestão Pública Contemporânea.** São Paulo: Atlas, 2009.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2008.

PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, set./out. 2002.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: modelos teóricos e abordagens. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 2, maio/ago. 2011.