

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO

**OS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA NA ESFERA
CONTROLADORA**

Uma análise de sua aplicação a partir dos documentos do Tribunal de Contas da União

TIAGO TUPINAMBÁ PEREIRA MACHADO

Rio de Janeiro

2020.2

TIAGO TUPINAMBÁ PEREIRA MACHADO

**OS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA NA ESFERA
CONTROLADORA**

Uma análise de sua aplicação a partir dos documentos do Tribunal de Contas da União

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dra. Larissa Pinha de Oliveira**

Rio de Janeiro

2020.2

FICHA CATALOGRÁFICA

CIP - Catalogação na Publicação

MM149p Machado, Tiago Tupinambá Pereira
Os Princípios da Publicidade e da Transparência na esfera controladora: uma análise de sua aplicação a partir dos documentos do Tribunal de Contas da União / Tiago Tupinambá Pereira Machado. -- Rio de Janeiro, 2021.
85 f.

Orientadora: Larissa Pinha de Oliveira.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2021.

1. Tribunal de Contas da União. 2. Princípios Administrativos. 3. Controle Externo. 4. Transparência. 5. Universidade Federal do Rio de Janeiro. I. Oliveira, Larissa Pinha de, orient. II. Título.

TIAGO TUPINAMBÁ PEREIRA MACHADO

**OS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA NA ESFERA
CONTROLADORA**

Uma análise de sua aplicação a partir dos documentos do Tribunal de Contas da União

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dra. Larissa Pinha de Oliveira**

Data da Aprovação: __/__/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Larissa Pinha de Oliveira

Orientadora

Prof. Dr. Fábio Corrêa Souza de Oliveira

Membro da Banca

Profa. Dra. Carmen Lúcia Macedo

Membro da Banca

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e aos meus irmãos que sempre estiveram comigo desde o início e sempre me apoiaram nessa caminhada acadêmica e profissional.

A todos os meus amigos que eu fiz na Nacional, que mudaram minha visão de mundo, expandindo-a e alcançando novos horizontes, e tornaram os meus anos de faculdade os melhores que eu poderia desejar.

A Sociedade de Debates da UFRJ, que estive presente por tanto tempo na universidade quanto minha própria formação acadêmica, me deu grandes amizades e me levou a lugares e pessoas completamente novos

À minha orientadora, Professora Larissa Oliveira por toda a disponibilidade e ajuda neste trabalho.

A todos que estiveram comigo na Faculdade Nacional de Direito, desde a minha entrada nela em 2016 até este momento final.

RESUMO

Em qualquer Estado Democrático, a legitimação dos gestores públicos para tomar suas ações advém do povo, direta ou indiretamente, através dos seus representantes eleitos. Em qualquer democracia igualmente são necessários fortes, independentes e bem aparelhados órgãos de controle externo acompanhando a atuação destes mesmos gestores para garantir o cumprimento, por parte destes, de tanto da estrita legalidade, o controle de legalidade, quanto do ordenamento jurídico como um todo, o controle de juridicidade, sendo que, no âmbito do governo federal brasileiro, este controle externo é de titularidade do Poder Legislativo, que conta com o auxílio do Tribunal de Contas da União, o TCU, para o seu exercício. Nesta pesquisa se pretende demonstrar como o TCU analisa, interpreta e faz a aplicação de dois princípios jurídicos fundamentais à atividade da Administração Pública e seus gestores no país, ambos presentes na Constituição Federal, de forma expressa ou implícita, quais sejam: os princípios da publicidade e da transparência administrativas. Esta análise será feita principalmente a partir das fiscalizações realizadas pelo Tribunal nos órgãos públicos, que geram julgamentos e acórdãos por parte dele e através da elaboração de documentos de diversos tipos, como relatórios e recomendações à Administração Pública, seja pelo TCU somente, ou então em parceria com outras organizações da sociedade civil.

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União; Princípios Administrativos; Controle Externo; Publicidade; Transparência

ABSTRACT

In any democratic state, public managers' legitimacy to take its decisions come from the people, in a direct or indirect way, through their elected representatives. Equally, in any democracy, strong, independent and well-equipped external control agencies are needed to supervise compliance with the law and the legal order. In the Brazilian federal government this external control task belongs to the Legislative Power, with the aid of the Federal Court of Audit, the TCU, to its exercise. In this research its intended to show how TCU analyses, interprets and applies two legal principles which are fundamental to the public administration and its managers in the country, both present in the Federal Constitution, in an express or implicit way, which are: the principles of administrative publicity and transparency. This research is going to be made through mainly the TCU's inspections in public agencies and its rulings, and also through the elaboration of various documents, like reports or recommendations to the public administration, made by the TCU only or by the TCU in partnership with other civil society groups.

Keywords: Federal Court of Audit; Administrative Principles; External Control; Publicity; Transparency

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AGU – Advocacia-Geral da União

CARF - Conselho Administrativo de Recursos Fiscais

CGU – Controladoria-Geral da União

CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz

FGV – Fundação Getúlio Vargas

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

LAI – Lei de Acesso à Informação

LOTUCU – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União

MEC – Ministério da Educação

MPTCU – Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União

MS – Mandado de Segurança

PET - Planos Estratégicos do Tribunal

PGFN - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

RITCU – Regimento Interno do Tribunal de Contas da União

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SIC – Serviço de Informações ao Cidadão

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. TCU COMO ÓRGÃO DE CONTROLE: HISTÓRICO, NATUREZA JURÍDICA, COMPETÊNCIAS, FORMAS DE CONTROLE E VALOR DE SUAS DECISÕES	12
2.1 Breve histórico e composição do TCU	12
2.2 Natureza Jurídica	15
2.3 Competências	19
2.4 Formas de Controle	25
2.5 Valor das Decisões	26
3. PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA COMO VETORES DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA	30
3.1 Sobre o Princípio da Publicidade	30
3.2 Sobre o Princípio da Transparência	35
3.3 Validade ou não da diferenciação	40
3.4 Publicidade e Transparência como parâmetros de controle	42
4. ANÁLISE DE CASOS DO TCU: APLICAÇÃO CONCRETA	44
5. PARÂMETROS ENCONTRADOS	68
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	74
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	78

1. INTRODUÇÃO

A todo tempo, a Administração Pública brasileira produz uma enorme quantidade de dados, que impactam e influenciam praticamente tudo o que fazemos em uma sociedade. Esses dados estão relacionados a diversas ações desta Administração, representada por seus órgãos e agentes, como atos administrativos, políticas públicas, entre outras. Uma característica fundamental destes dados é que eles são públicos, devendo estar disponíveis a qualquer cidadão, de ofício ou mediante requerimento, salvo exceções e, além de serem públicos, também devem ser transparentes, disponíveis em linguagem clara, inteligível e de fácil acesso.

Transparência é uma das palavras mais vistas e afirmadas como uma necessidade para a atuação estatal atualmente, estando presente em jornais, redes sociais e diversos outros fóruns de debate público^{1 2} A pandemia causada pelo Novo Coronavírus trouxe ao mundo uma enorme necessidade de transparência³ dos dados produzidos pelos Estados ao redor do mundo para que suas populações possam acompanhar a sua evolução e que tipo de ações os governos aos quais estão submetidas estão tomando para combater o seu avanço. Além de públicos e disponíveis para qualquer interessado, os dados produzidos pela Administração Pública, não apenas num contexto de emergência sanitária, devem estar disponíveis de forma clara e inteligível para toda a sua população, principalmente em uma democracia onde é desta mesma população que advém a legitimidade para o próprio agir estatal.

Também necessário para o funcionamento de uma boa democracia são boas instituições de controle. A atuação de qualquer gestor público deve estar submetida a possibilidade de controle externo, a partir de um órgão forte, bem estruturado, que possa atuar de forma independente para garantir o cumprimento das normas fundamentais de

¹ Temos, como exemplificação, o artigo do prof. Fabrício Motta para o portal Consultor Jurídico: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-01/interesse-publico-publicidade-transparencia-sao-conceitos-complementares>. Acesso em 21 mai. 2021.

² Recentemente, tivemos uma reportagem na revista Piauí sobre a falta de transparência na publicização de informações por parte das Forças Armadas: <https://piaui.folha.uol.com.br/transparencia-tarja-preta/>. Acesso em 21 mai. 2021.

³ Como exemplo, temos o seguinte artigo do portal JOTA, alertando quanto a falta de transparência dos dados relacionados à COVID-19: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/fronteiras-concorrenca-regulacao/transparencia-e-informacao-em-tempos-de-pandemia-25062020>. Acesso em 21 mai, 2021.

um regime democrático dentro deste e, no Brasil, considerando o modelo de Estado Federal que adotamos, na esfera da União Federal, o órgão responsável por este controle é o Tribunal de Contas da União, conhecido como TCU.

Portanto, como parte de sua função de controle externo, o TCU deve fundamentalmente acompanhar a atuação dos gestores públicos e o seu cumprimento tanto da lei (controle de legalidade) quanto do ordenamento jurídico como um todo (controle de juridicidade) e, nessa ampla gama de competências, está incluído verificar se este mesmo gestor e os órgãos públicos nos quais estão lotados atuam de forma pública, republicana e transparente na divulgação das suas informações e dos seus dados produzidos. Esse acompanhamento, por parte do TCU, será o objeto deste trabalho.

No primeiro capítulo, serão descritas e detalhadas a trajetória do TCU como órgão de controle da Administração Pública Federal, seu histórico, sua natureza jurídica dentro do Estado Brasileiro, suas competências, as formas de controle que possui e o valor de suas decisões perante o ordenamento pátrio.

No segundo capítulo, será analisado como a doutrina nacional analisa os princípios da publicidade e da transparência perante a Constituição e o resto do ordenamento jurídico, como esses dois princípios são diferentes entre si e como ambos podem ser usados como parâmetros para a atividade de controle exercida pelo TCU.

No terceiro capítulo serão estudados casos concretos e documentos elaborados pelo Tribunal para analisar como é a sua atividade de controle relacionada aos princípios da publicidade e da transparência enquanto que no quarto e último capítulo serão considerados os padrões de atuação detectados no capítulo anterior, encontrando assim quais seriam os parâmetros pelos quais o TCU aplica e interpreta os referidos princípios perante os gestores públicos.

2. TCU COMO ÓRGÃO DE CONTROLE: HISTÓRICO, NATUREZA JURÍDICA, COMPETÊNCIAS, FORMAS DE CONTROLE E VALOR DE SUAS DECISÕES

2.1 Breve histórico e composição do TCU

O Tribunal de Contas da União (TCU) surge logo após a Proclamação da República, ocorrida em 15 de novembro de 1889, pelo Decreto nº 966-A, editado em 7 de novembro de 1890, ainda pelo primeiro Presidente da República, o Marechal Deodoro da Fonseca, demonstrando desde então sua gênese como um órgão de controle externo e de fiscalização da gestão da coisa pública no país⁴, a qual foi em grande parte capitaneada pelo então Ministro da Fazenda do Marechal, Ruy Barbosa, até hoje visto como o “pai” dos Tribunais de Contas⁵.

Em 1891 o TCU adquire estatura constitucional, aparecendo em todas as Cartas Magnas brasileiras até a atual sendo, porém, na primeira constituição republicana, citado apenas uma vez, no seu art. 89, que dispõe:

É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença⁶.

Já é possível, desde então, constatar a autonomia do TCU, como órgão de controle externo, e de seus membros perante os outros poderes constituídos, por mais que esta, assim como as competências do Tribunal, tenham sido extremamente modificadas ao longo dos anos e das constituições republicanas.

⁴ Demonstração disso está no art. 1º do referido decreto, que dizia que “É instituído um Tribunal de Contas, ao qual incumbirá o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes a receita e despesa da República” (BRASIL, 1890).

⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO (TCU). In: BELOCH, Israel; ABREU, Alzira Alves de (org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/tribunal-de-contas-da-uniao-tcu>.

⁶ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro: 24 fev. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm.

A Constituição seguinte, a de 1934, amplia a competência do TCU, incluindo entre elas, conforme verbete do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas (FGV) “(...) o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos, o acompanhamento da execução do orçamento, e o registro dos contratos de interesse da receita ou da despesa, que só assim seriam considerados perfeitos ou acabados”⁷. Já a Constituição de 1946 ampliou suas competências para julgar as contas dos entes da Administração Indireta, institui o registro prévio dos contratos administrativos perante o Tribunal para que este seja válido e, pela primeira vez, considera o TCU como órgão auxiliar do Poder Legislativo no controle externo da Administração Pública, texto que se repetiria nas constituições seguintes, inclusive na Constituição de 1988.

A Constituição de 1967 estabeleceu diversas modificações ao regime do TCU, sendo instituído um capítulo inteiro com o título “Da Fiscalização Financeira e Orçamentária”^{8 9}, onde se prevê a função de auditoria financeira e orçamentária, a ser exercida pelo TCU como órgão auxiliar do Congresso Nacional na função de controle externo, podendo também fazer verificações *in loco*, o que moderniza a forma de controle feita pelo Tribunal, que era vista como ultrapassada à época, além de acabar com o registro prévio dos contratos administrativos, previsto desde a Constituição de 1934¹⁰, sendo uma das mais importantes funções atualmente no âmbito de suas atividades.

A Constituição de 1988, muito mais detalhada e ampliando as competências do Tribunal, a demonstrar sua maior preocupação quanto ao controle externo e as atribuições do TCU¹¹, também estabelece um capítulo sobre a fiscalização financeira e orçamentária (arts. 70 a 75 da CRFB/88), competindo a ele, entre outras coisas, o julgamento das contas dos administradores e todos que sejam responsáveis em algum momento por recursos públicos e daqueles que deram causa a algum tipo de prejuízo ao erário, analisando-o sob princípios específicos que vão além da legalidade, como o importante princípio da

⁷ BELOCH; ABREU, op. cit.

⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. 24 jan. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm.

⁹ Compreende os artigos 71 a 73 da Constituição de 1967

¹⁰ BELOCH; ABREU, op. cit.

¹¹ COSTALDELLO, Ângela Cassia. **Tribunais de Contas no Brasil**. In: JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes et al. (org.). **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/20/edicao-1/tribunais-de-contas-no-brasil>.

economicidade, presente no art. 70, *caput*, da CRFB/88¹², além de realizar auditorias nos órgãos públicos e responsáveis pela guarda de recursos públicos. Nas últimas três décadas, a interpretação das normas constitucionais que versam sobre as competências do TCU foi objeto de diversos julgamentos feitos pelo Supremo Tribunal Federal (STF), dando um contorno maior a elas, que será assunto do ponto 2.3 deste trabalho.

Uma outra característica do TCU desde a sua concepção, que diferencia o órgão de controle brasileiro dos seus conterrâneos sul-americanos, é a sua estrutura colegiada, cujos membros têm as mesmas garantias que magistrados, por mais que não integrem a magistratura, como um “Tribunal”¹³ que é, sendo o único país do subcontinente, além do Uruguai, a adotar esta estrutura¹⁴, que é muito mais presente em países europeus, como Portugal e França¹⁵. Ademais, diferente dos nossos países vizinhos, o TCU possui poder de correção e de sanção sobre os atos dos gestores públicos, o que vai além do poder de fiscalização normalmente encontrado em outros órgãos de controle externo do subcontinente¹⁶.

Atualmente o TCU é composto de nove ministros, sendo três nomeados pela Câmara dos Deputados, outros três nomeados pelo Senado Federal e os três restantes

¹² Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

¹³ Assim como em um Tribunal integrante do Poder Judiciário, o TCU é constituído por Ministros (a mesma nomenclatura dos integrantes dos tribunais superiores do Poder Judiciário brasileiro), seus membros possuem as prerrogativas de magistrados e os membros do Ministério Público junto ao TCU possui as mesmas prerrogativas dos integrantes do Ministério Público da União e o TCU, como órgão, possui as prerrogativas presentes no art. 96 da CRFB/88, quais sejam: eleger seus órgãos diretivos, elaborar um regimento interno que repartirá as competências de seus órgãos administrativos e jurisdicionais, prover seus cargos através de concurso público (que será organizado pelo próprio Tribunal) e também possui a prerrogativa de propor qualquer legislação relacionada a sua própria organização.

¹⁴ Os demais países sul-americanos adotam um modelo mais próximo da tradição anglo-saxã, baseados nas estruturas vigentes nos Estados Unidos da América, onde o órgão de controle externo é uma Auditoria-Geral (ou Controladoria-Geral), chefiado por uma única pessoa com mandato e normalmente com uma vinculação maior ao Poder Legislativo dos seus países (como, por exemplo, a Argentina, e o México), ou então com independência perante os outros poderes (como exemplo temos a Colômbia e o Peru) (AGUIAR, *s. d.*).

¹⁵ AGUIAR, Simone Coêlho. *Origem e Evolução dos Tribunais de Contas*. [s. l.], Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d90d801833a681b1#:~:text=O%20presente%20artigo%20examina%20a,evolu%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Tribunais%20de%20Contas.&text=A%20partir%20das%20pesquisas%20empreendidas,Tribunal%20de%20Contas%20da%20Uni%C3%A3o>.

¹⁶ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. E-book, p. 942-944.

nomeados pelo Presidente da República, devendo necessariamente um ser entre os Ministros-Substitutos¹⁷, um entre os membros do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), conforme o art. 73, §2º, da CRFB/88¹⁸, sendo o terceiro de livre escolha pelo chefe do Poder Executivo. Divide-se em um Plenário, com todos os Ministros, Ministros-Substitutos e um representante do MPTCU, e duas Câmaras, cada uma composta de quatro Ministros, dois Ministros-Substitutos e um representante do MPTCU cada¹⁹.

Também atua junto ao Tribunal o MPTCU, referenciado no art. 130 da CRFB/88²⁰ e possuindo as mesmas garantias, direitos e vedações do resto do Ministério Público, porém organizado em carreira própria e integrante da estrutura administrativa do TCU²¹ (não integrando o Ministério Público da União), porém sem submissão a hierarquia do resto da Corte²². Possuindo, além disso, o “objetivo de defender a ordem jurídica, proteger a lei e fiscalizar sua execução”²³.

2.2 Natureza Jurídica

Sob o prisma constitucional, a função do TCU é auxiliar o Congresso Nacional (a quem compete a titularidade) no processo de controle externo da Administração Pública,

¹⁷ Também chamado de “auditor” na CRFB/88, é um cargo selecionado por meio de concurso de provas e títulos, que exerce as atividades de Ministro do TCU quando algum destes está ausente, além de outras atribuições que lhe podem ser dadas e que, quando em substituição a Ministro do TCU, possui as mesmas garantias que este e, nas demais atribuições, as de juiz de Tribunal Regional Federal, conforme art. 73, §4º, da CRFB/88.

¹⁸ Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96. (...) § 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos: I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; II - dois terços pelo Congresso Nacional.

¹⁹ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal**. 7. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2019d. E-book, p. 10-11

²⁰ Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

²¹ Tal forma de organização do MPTCU foi motivo de discussões sobre sua constitucionalidade à época de sua organização. Forma a qual foi considerada constitucional pelo STF na ADI 789-1/DF (Tribunal Pleno. Relator: Min. Celso de Mello. Data de Julgamento 26 maio. 1994. Data de Publicação 19 fev. 1994) e na ADI 3315-8/CE (Tribunal Pleno. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Data de Julgamento 06 mar. 2008. Data de Publicação 11 abr. 2008).

²² FURTADO, op. cit., p. 946-947

²³ BRASIL, op. cit., p. 11

conforme os arts. 70, *caput* e 71, *caput*, da CRFB/88²⁴ ²⁵. Tal redação leva alguns autores doutrinários, a definirem ele como órgão integrante do Congresso Nacional²⁶, ou então como órgão de auxílio a este²⁷. Um outro grupo de autores defenderá que este tribunal é órgão vinculado ao Poder Legislativo²⁸ ou então como órgão de auxílio sem qualquer submissão aos poderes constitucionais²⁹.

Não obstante as opiniões expressas anteriormente, estão expressas na Constituição Federal de 1988 diversas prerrogativas que garantem autonomia ao TCU, como a posse de quadro próprio de pessoal, o direito a auto-organização e, no que couber, as mesmas prerrogativas dos Tribunais que integram o Poder Judiciário (art. 73, *caput*, da CRFB/88³⁰). Sendo assim, tal autonomia já foi reafirmada diversas vezes pelo STF no julgamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade³¹ como, por exemplo, no Referendo na Medida Cautelar na ADI 4190, relatada pelo Ministro Celso de Mello, onde foi expressamente consignado que os Tribunais de Contas, com autonomia a atribuições garantidas diretamente pela própria Constituição Federal, não se encontram subordinados sob nenhuma forma hierárquica ao Poder Legislativo, conforme extrato da ementa do julgado, a seguir:

A POSIÇÃO CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS –
ÓRGÃOS INVESTIDOS DE AUTONOMIA JURÍDICA - INEXISTÊNCIA

²⁴ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

²⁵ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

²⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 1781.

²⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 1108.

²⁸ FURTADO, op. cit., p. 942-943

²⁹ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. (Coleção Jacoby de Direito Público). v. 3. E-book, p. 138-145.

³⁰ Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

³¹ As referidas Ações Diretas de Inconstitucionalidade são majoritariamente relacionadas a leis que regulamentam os Tribunais de Contas dos Estados-Membros da Federação que, porém, acabam por estabelecer precedentes para a atuação do TCU, visto que nestes julgamentos foram interpretadas pelo Supremo Tribunal Federal, na sua função de guardião da Constituição, normas da CRFB/88 e estas, quando relacionadas as competências dos Tribunais de Contas, são normas de observância obrigatória pelos Estados e Distrito Federal, conforme precedente estabelecido pelo próprio STF no julgamento da ADI 849/MT (STF. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Data de Julgamento: 11 fev. 1999. Data de Publicação: 23 abr. 1999).

DE QUALQUER VÍNCULO DE SUBORDINAÇÃO INSTITUCIONAL AO PODER LEGISLATIVO - ATRIBUIÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE TRADUZEM DIRETA EMANAÇÃO DA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

- Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República. Doutrina. Precedente³².

Além disso, demonstrando a autonomia dos Tribunais de Contas, tanto federais quanto estaduais e municipais, perante os outros poderes, o STF também disse, em outros casos, que a estes tribunais cabe autonomia financeira³³ e a iniciativa de projetos de lei que criem ou extingam cargos em seus quadros, não podendo este processo legislativo ser deflagrado nem mesmo por iniciativa parlamentar^{34 35}, conforme presente nos órgãos do Poder Judiciário.

Por mais que os Tribunais de Contas possuam prerrogativas em muitas vezes parecidas com as dos órgãos do Poder Judiciário, é importante destacar que este não o integra e, por este motivo, não possuirá função jurisdicional, conforme doutrina majoritária^{36 37} com decisões que possuem força de decisão administrativa, passíveis de serem revistas pelo Poder Judiciário, o que será mais bem abordado no último item deste capítulo.

³² BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Referendo em Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 4190 Rio de Janeiro**. Plenário. Relator: Ministro Celso de Mello. Data de Julgamento: 10 mar. 2010. Data de Publicação: 11 jun. 2010. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612217>.

³³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 119 Rondônia**. Plenário. Relator: Ministro Dias Toffoli. Data de Julgamento 19 fev. 2014. Data de Publicação 28 mar. 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5530505>.

³⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1994 Espírito Santo**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Eros Grau. Data de Julgamento 24 mai. 2006. Data de Publicação 08 set. 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375300>.

³⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4418 Tocantins**. Plenário. Relator: Ministro Dias Toffoli. Data de Julgamento 06 out. 2010a. Data de Publicação 15 jun. 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1237560>.

³⁶ Alguns autores farão críticas a esta inexistência de função jurisdicional no ordenamento jurídico atual, defendendo reformas para instituí-la (FURTADO, 2016).

³⁷ CARVALHO FILHO, op. cit., p. 1785; DI PIETRO, op. cit.; FURTADO, op. cit., p. 944.

É possível observar também corrente de autores que defendem a existência de função jurisdicional por parte dos Tribunais de Contas, como Jacoby Fernandes que, utilizando uma interpretação gramatical da CRFB/88, defende a existência desta função por parte destes Tribunais quando procedem ao julgamento das contas dos administradores públicos e dos responsáveis por recursos públicos, previsto no art. 71, II, da CRFB/88³⁸ ³⁹. Esta função jurisdicional também é defendida por Alexandre Aroeira Salles, ao dizer que a CRFB/88 não colocou a função jurisdicional como exclusiva do Poder Judiciário e que, portanto, esta poderia ser exercida por outros órgãos, como o Tribunal de Contas no caso de julgamento das contas dos administradores públicos⁴⁰. Tal grupo de doutrinadores são, porém, minoritários. O próprio STF já possui julgados acolhendo expressamente a tese da independência entre as instâncias controladora e judicial, conferindo a controladora caráter de instância administrativa, em sede de Mandado de Segurança (MS 26969/DF), com o seguinte extrato da ementa:

EMENTA: 1. O Tribunal de Contas tem atribuição fiscalizadora acerca de verbas recebidas do Poder Público, sejam públicas ou privadas (MS n° 21.644/DF), máxime porquanto implícito ao sistema constitucional a aferição da escorreita aplicação de recursos oriundos da União, mercê da interpretação extensiva do inciso II do art. 71 da Lei Fundamental.

(...)

6. As instâncias judicial e administrativa não se confundem, razão pela qual a fiscalização do TCU não inibe a propositura da ação civil pública⁴¹, tanto mais que, consoante informações prestadas pela autoridade coatora, “na hipótese de ser condenada ao final do processo judicial, bastaria à Impetrante a

³⁸Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

³⁹ JACOBY FERNANDES, 2016, op. cit., p. 146-148.

⁴⁰ SALLES, Alexandre Aroeira. Tribunais de Contas: competentes constitucionalmente para o exercício das funções administrativa e jurisdicional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 1, p. 203, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v277.2018.74807>

⁴¹ O fenômeno onde há ações de fiscalização tanto por parte do Tribunal de Contas quanto do Ministério Público (tanto federais quanto estaduais) sobre o mesmo objeto é possível de se acontecer, tanto que neste caso o Supremo Tribunal Federal disse que o fato de um existir não inibe o outro, visto que os dois são órgãos que controlam objetos diferentes e à sua forma. Porém, deve-se tomar cuidado para que a atuação dos dois não seja exatamente igual, o que representaria um dispêndio desnecessário de recursos públicos e é algo conceituado dentro dos Tribunais de Contas como *accountability overload*, configurando um excesso de controle nos atos do gestor público que inibem suas ações e comprometem a eficiência da Administração. Sobre isso: WILLEMAN, Marianna Montebello. **O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil**. 360 f. 2016. Doutorado - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1221597_2016_completo.pdf.

apresentação dos documentos comprobatórios da quitação do débito na esfera administrativa ou vice-versa.”. Assim, não ocorreria duplo ressarcimento em favor da União pelo mesmo fato⁴².

2.3 Competências

Como dito no item anterior, as competências do TCU decorrem diretamente da Constituição Federal e estão expressas no seu art. 71, dando um amplo rol de atividades que o Tribunal pode fazer e, além disso, os meios pelos quais ele pode exercê-las e dar efetividade as suas decisões. O STF, na sua função de guardião da Constituição, também foi e é de suma importância para a definição e compreensão das competências do TCU, delineando-as e estabelecendo-as a partir de casos concretos, principalmente a partir do julgamento de Mandados de Segurança impetrados a partir de decisões do TCU, para o qual o STF é competente conforme a redação expressa do art. 102, I, *d*, da CRFB/88⁴³.

Tal forma de estabelecer precedentes para a atuação do TCU revela uma tendência já apontada por autores, que é o fato de o próprio Tribunal, interpretando o ordenamento jurídico brasileiro, determinar suas próprias competências de fiscalização e determinação de ações⁴⁴, os quais, quando são questionados perante o STF, este julgará se o TCU possui ou não a referida competência.

Na esfera infraconstitucional, temos presente a Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/92), também abreviada como LOTCU, que regulamenta o citado art. 71 da CRFB/88, dispondo sobre a organização interna do Tribunal e sobre processos que tramitam perante este, como o Julgamento de Contas, as Fiscalizações e Auditorias realizadas pelo Tribunal, as Denúncias e Representações e os recursos nestes, além das Sanções passíveis de aplicação (que podem ser pecuniárias ou então de inabilitação para

⁴² BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 26969 Distrito Federal**. Plenário. Relator: Ministro Luiz Fux. Data de Julgamento: 18 nov. 2014. Data de Publicação: 12 dez. 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7459206>.

⁴³ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: (...) d) o habeas corpus, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; **o mandado de segurança e o habeas data contra atos** do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, **do Tribunal de Contas da União**, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal; (grifos nossos)

⁴⁴ SUNDFELD, Carlos Ari et al. O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 866–890, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201734>

o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, por período que pode variar de cinco a oito anos).

Também na esfera de normas infraconstitucionais, os Tribunais de Contas, assim como os Tribunais do Poder Judiciário, possuem Regimentos Internos⁴⁵, não sendo o TCU uma exceção a esta regra. O Regimento Interno do TCU (RITCU), aprovado pela Resolução-TCU nº 246/2011 e republicado após as alterações feitas pela Resolução-TCU nº 310/2019⁴⁶, dispõe sobre a organização e competência de cada um dos seus órgãos internos, as formas como serão feitas suas deliberações, sessões e organizadas sua jurisprudência⁴⁷, normas processuais a serem aplicadas aos processos em tramitação no Tribunal, disposições sobre a sua atividade de controle externo, sanções, medidas cautelares, recursos *interna corporis* e a fixação dos coeficientes de participação constitucionais (o TCU fixa os coeficientes de participação nos fundos referidos no art. 161, II, da CRFB/88⁴⁸)⁴⁹.

Entrando no ponto da categorização e subdivisão das competências do Tribunal Lucas Rocha Furtado as divide em seis áreas, quais sejam *consultiva, fiscalizadora, julgamento de contas, registro, sancionadora, e corretiva*, a qual será adotada neste trabalho para explicar e compartimentar as competências do TCU⁵⁰.

⁴⁵ Como a LOTCU (fenômeno também comum aos Tribunais de Contas estaduais) é omissa quanto a diversas normas processuais e procedimentais aplicáveis ao Tribunal. Consequentemente, muitas das regras que, para fins de comparação, no Poder Judiciário, estão dispostas em leis como o Código de Processo Civil, na esfera controladora estarão dispostas dentro dos Regimentos Internos dos Tribunais (especialmente normas processuais), como o RITCU, sendo muito comum observá-los e citá-lo dentro dos processos nos Tribunais de Contas. O RITCU prevê a aplicação das normas processuais de leis como o Código de Processo Civil, mas apenas de forma subsidiária e desde que compatíveis com a LOTCU (art. 298 do RITCU: Aplicam-se subsidiariamente no Tribunal as disposições das normas processuais em vigor, no que couber e desde que compatíveis com a Lei Orgânica.) (BRASIL, T. de C. da U., 2020).

⁴⁶ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/regimento-interno.htm>

⁴⁷ Assim como nos tribunais do Poder Judiciário, os Tribunais de Contas também possuem Súmulas de Jurisprudência. A título de exemplo o TCU possui um total de 289 destas súmulas, as quais são organizadas desde 1973 e podem ser encontradas numa lista completa em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inline=1>

⁴⁸ Art. 161. Cabe à lei complementar: (...) II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;

⁴⁹ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Boletim do Tribunal de Contas da União Especial**, Brasília: 2 jan. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/regimento-interno.htm>.

⁵⁰ FURTADO, 2016, op. cit., p. 952 e ss.

A competência consultiva está presente na apresentação de parecer prévio as contas anuais do Presidente da República, cuja aprovação final caberá ao Congresso Nacional (art. 71, I⁵¹ e art. 49, IX⁵², ambos da CRFB/88) e quando responde a consultas formuladas por autoridades administrativas, acerca da aplicação de dispositivos legais ou regulamentares (art. 1º, XVII, da Lei Orgânica do TCU⁵³). Tal forma de consulta é o mais próximo que o TCU se aproxima do julgamento de um caso em tese, visto que envolve a aplicação de um dispositivo legal *in abstracto* no órgão que a formula, posto que a esmagadora maioria de seus julgamentos envolvem a análise de casos concretos.

A competência fiscalizadora inclui, entre outras, a realização de auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, em quaisquer dos seus jurisdicionados (aqui considerados como os órgãos e pessoas que podem ser fiscalizadas pelo Tribunal, presente no art. 71, II, da CRFB/88⁵⁴ e no art. 5º da Lei Orgânica do TCU), que podem ocorrer por iniciativa própria ou por provocação da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Comissão Técnica ou Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), conforme art. 71, IV, da CRFB/88⁵⁵. Há amplo poder por parte do TCU de requisitar documentos de órgãos da Administração para poder realizar estas fiscalizações, já tendo afirmado o STF que não podem ser opostas barreiras como os

⁵¹ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

⁵² Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

⁵³ Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei: (...) XVII - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

⁵⁴ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

⁵⁵ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

sigilos empresarial e bancário^{56 57} ou possíveis danos para a imagem do Estado, de forma genérica⁵⁸. Também se inclui aqui a fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União a outros entes federativos⁵⁹ mediante convênio, conforme art. 71, VI, da CRFB/88^{60 61}, a decisão sobre denúncia ou representação, que podem ser encaminhadas por qualquer cidadão perante o TCU (art. 74, §2º, da CRFB/88⁶²) e as contas nacionais de empresas supranacionais que tenha participação acionária da União, nos termos do tratado que a constituiu (art. 71, V, da CRFB/88⁶³)⁶⁴.

A competência de julgamento de contas está relacionada ao julgamento as contas dos administradores e de quaisquer responsáveis por dinheiro e bens públicos, tanto da Administração Direta e Indireta (os referidos responsáveis também podem ser de entidades privadas, mesmo que não integrem a Administração, desde que lidem com

⁵⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança 23168 Distrito Federal**. Primeira Turma. Relatora: Ministra Rosa Weber. Data de Julgamento: 28 jun. 2019. Data de Publicação: 05 ago. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340724738&ext=.pdf>.

⁵⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 33340 Distrito Federal**. Primeira Turma. Relator: Ministro Luiz Fux. Data de Julgamento: 26 mai. 2015. Data de Publicação: 03 ago. 2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307284475&ext=.pdf>.

⁵⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2361 Ceará**. Plenário. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Data de Julgamento: 24 set. 2014. Data de Publicação: 23 out. 2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=269824670&ext=.pdf>.

⁵⁹ Tal competência expande a jurisdição do Tribunal de Contas da União para além dos órgãos da Administração Pública Federal, sendo possível que este fiscalize também os órgãos das administrações públicas estaduais, distritais e municipais, desde que em atividades relacionadas a recursos federais repassados a estes entes.

⁶⁰ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

⁶¹ Mesmo se não há convênio para o repasse de recursos federais, com a determinação legal sendo o repasse direto a Estados e Municípios, ainda subsiste a competência do TCU para a fiscalização destes recursos, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1934 (STF. Plenário. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Data de Julgamento: 07 fev. 2019. Data de Publicação: 26 fev. 2019).

⁶² Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...) § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

⁶³ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

⁶⁴ A título de curiosidade, o maior exemplo de empresa transnacional que se tem no Brasil, a Itaipu Binacional, instituída pelo Tratado de Itaipu, promulgado pelo Decreto nº 72.707, de 28 de agosto de 1973, não necessita prestar contas ao TCU, visto que o seu tratado constitutivo não prevê tal possibilidade e o art. 71, V, da CRFB/88 é expresso no sentido de que a fiscalização do Tribunal se dá nos termos do referido tratado. Tal interpretação da Constituição Federal foi confirmada no recente julgamento da Ação Cível Originária (ACO) 1905/PR pelo Supremo Tribunal Federal (Plenário. ACO 1905/PR. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Data de Julgamento 08 set. 2020. Data de Publicação 24 set. 2020).

recursos públicos, conforme precedentes estabelecidos pelo STF⁶⁵ ⁶⁶ e também julgar aqueles que deem causa a ilegalidades ou perdas que gerem dinheiro aos cofres públicos, conforme expresso no art. 71, II, da CRFB/88⁶⁷.

A competência de registro está relacionada a apreciação, para fins de registro, de qualquer ato de pessoal na Administração Pública, assim como suas aposentadorias e pensões (art. 71, III, da CRFB/88⁶⁸).

A competência sancionadora está demonstrada em casos como os de aplicar aos responsáveis por danos ao erário, em caso de ilegalidade ou irregularidade das contas prestadas as sanções previstas em lei, podendo aplicar multa também, conforme art. 71, VIII, da CRFB/88, a inabilitação para o exercício de função de confiança ou cargo em comissão na Administração Pública, por período de cinco a oito anos (art. 60 da Lei Orgânica do TCU⁶⁹) ou então a inidoneidade para participar de licitação perante a Administração Pública Federal, do licitante que tenha fraudado algum procedimento licitatório, por até cinco anos (art. 46 da Lei Orgânica do TCU⁷⁰).

A competência corretiva está presente em atos como o de assinar prazo para a autoridade jurisdicionada adotar providências, em casos de ilegalidade, podendo determinar que faça a sustação do ato que esteja sendo impugnado (art. 71, IX, da

⁶⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 21644 Distrito Federal**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Néri da Silveira. Data de Julgamento: 04 nov. 1993. Data de Publicação: 08 nov. 1996. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85573>.

⁶⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 26969 Distrito Federal**. Plenário. Relator: Ministro Luiz Fux. Data de Julgamento: 18 nov. 2014. Data de Publicação: 12 dez. 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7459206>.

⁶⁷ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

⁶⁸ III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

⁶⁹ Art. 60. Sem prejuízo das sanções previstas na seção anterior e das penalidades administrativas, aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas da União, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

⁷⁰ Art. 46. Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.

CRFB/88⁷¹) e, caso não seja atendido, pode o próprio TCU proceder a referida sustação, comunicando-a à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal (art. 71, X, da CRFB/88⁷²), que pode ser um contrato ou um procedimento licitatório, confirmado mais de uma vez pelo STF^{73 74}. Além disso, pode o próprio Tribunal adotar medidas para corrigir as irregularidades apontadas anteriormente, caso o Congresso Nacional ou o Poder Executivo não efetivarem as medidas determinadas por ele, conforme prevê o art. 71, §2º, da CRFB/88⁷⁵.

Os incisos IX e X do art. 71 da CRFB/88, citados no parágrafo anterior, justificam uma prerrogativa muito importante para a atividade do TCU, fundamental para exercer suas competências constitucionais na prática, que é o seu poder de cautela em relação aos gastos públicos podendo, para isso, realizar medidas cautelares em geral, como a determinação de suspensão de um procedimento licitatório, ou a suspensão dos pagamentos, pela Administração, a determinado prestador de serviços à esta, mesmo sem ouvir as partes previamente⁷⁶, conforme precedentes do STF^{77 78}.

⁷¹ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

⁷²X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

⁷³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 23550 Distrito Federal**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Data de Julgamento: 04 abr. 2001. Data de Publicação: 31 out. 2001. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85979>.

⁷⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 26000 Santa Catarina**. Primeira Turma. Relator: Ministro Dias Toffoli. Data de Julgamento: 16 out. 2012. Data de Publicação: 14 nov. 2012. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=111486201&ext=.pdf>.

⁷⁵ § 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

⁷⁶ Questão que está em debate atualmente no Supremo Tribunal Federal atualmente é se os Tribunais de Contas podem, no exercício do seu poder de cautela, decretar a indisponibilidade de bens cautelarmente de particulares objetos de procedimentos perante estes tribunais, encontrando tanto decisões (normalmente proferidas de forma monocrática ou pela Presidência do Tribunal) favoráveis a esta possibilidade (como o MS 33092. Segunda Turma. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Data de Julgamento: 25 ago. 2015. Data de Publicação: 17 ago. 2015) quanto contrários a possibilidade desta ação ocorrer (MS 35506 MC. Decisão Monocrática. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Data da Decisão: 08 fev. 2018. Data de Publicação: 14 fev. 2018).

⁷⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 24510 Distrito Federal** Tribunal Pleno. Relator: Ministra Ellen Gracie. Data de Julgamento: 19 nov. 2003. Data de Publicação: 19 mar. 2004. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86146>.

⁷⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Medida Cautelar no Mandado de Segurança 26547 Distrito Federal**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. Data de Julgamento: 06 jun. 2007. Data de Publicação: 25 set. 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=603028>.

Outra classificação também considerada no âmbito deste trabalho é uma realizada em livreto feito pelo próprio TCU para apresentá-lo às pessoas interessadas em conhecer sua estrutura, chamado “Conhecendo o Tribunal”, aonde as funções básicas deste são divididas em oito, muito semelhantes a classificação doutrinária citada anteriormente mas que, porém, considera a competência de decidir sobre denúncias e representações como algo específico (a competência de *ouvidoria*), não considera a competência específica de fazer o registro dos atos de pessoal da Administração e cria duas novas categorias: a competência *informativa* (quando presta informações ao Congresso Nacional, na forma do art. 71, VII, da CRFB/88⁷⁹, ou ao Ministério Público) e a competência *normativa* (quando expede normativos nas matérias de sua atribuição e sobre organização de processos que devem ser submetidos a este⁸⁰, conforme art. 3º da Lei Orgânica do TCU⁸¹, que devem ser cumpridos pelos jurisdicionados sob pena de responsabilidade e também quando fixa os coeficientes de participação nos fundos referidos no art. 161, II, da CRFB/88⁸², como os Fundos de Participação dos Estados e Municípios)⁸³.

2.4 Formas de Controle

O controle exercido pelo TCU, conforme a doutrina administrativista, compreende três aspectos e formas: o aspecto da *legalidade* (conformidade do ato da Administração com a lei), o aspecto da *legitimidade*⁸⁴ (conformidade do ato da

⁷⁹ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

⁸⁰ Um dos maiores exemplos de processos que devem ser submetidos a apreciação do Tribunal de Contas da União é o processo de Prestação de Contas dos administradores públicos e, verificada irregularidade, pode o Tribunal determinar a instauração de Tomada de Contas Especial, que deverá ser realizada pelo jurisdicionado e submetida ao TCU para sua apreciação, pois é um processo de sua titularidade (arts. 6º a 9º da Lei Orgânica do TCU).

⁸¹ 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.

⁸² Art. 161. Cabe à lei complementar: (...) II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;

⁸³ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal**. 7. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2019, p. 17.

⁸⁴ Aqui podemos ver que o controle exercido por parte dos Tribunais de Contas é muito mais amplo que a mera conformidade da Administração Pública com a lei (tal controle não é tão complexo e pode ser exercido por outras instâncias como o Poder Judiciário também) mas sim um controle mais amplo, que verifica a conformidade da atividade da Administração Pública com todo o ordenamento jurídico, incluindo seus

Administração com o ordenamento jurídico) e o aspecto da *economicidade* (a verificação se a Administração Pública procedeu ou não da forma mais econômica, em uma análise de custo-benefício das ações executadas)⁸⁵. Lucas Rocha Furtado vai além e propõe a subdivisão do controle da economicidade compreendendo a análise de três itens, com base na redação do art. 74, incisos I e II, da CRFB/88⁸⁶, quais sejam: a *efetividade* (a relação entre os impactos observados e os impactos previstos), a *eficácia* (as metas alcançadas) e a *eficiência* (a relação entre os resultados gerados pela atividade administrativa e os custos necessários para executá-la)⁸⁷.

Existem divergências doutrinárias quanto a natureza desse controle, especialmente quanto ao ponto se este invadiria ou não o mérito administrativo, compreendida como a esfera de conveniência e oportunidade que a autoridade administrativa possui na tomada de decisão. Maria Sylvia Zanella Di Pietro compreende que os controles de legitimidade e economicidade exercidos pelo TCU é um controle que invadiria esta esfera de mérito⁸⁸ enquanto Lucas Rocha Furtado defende que o controle de legitimidade exercido pelo Tribunal não seria uma invasão ao mérito administrativo pois, ao verificar a conformidade do ato praticado com o ordenamento jurídico como um todo, o TCU não invadiria a esfera de discricionariedade do gestor público. Carlos Ari Sundfeld et al seguem a mesma linha anteriormente dita pois o Tribunal, ao proferir acórdão condenatório, não analisaria o mérito administrativo pois não existiria uma esfera de discricionariedade em sua atuação, fazendo no caso concreto uma análise de legalidade da atuação do gestor público⁸⁹.

2.5 Valor das Decisões

O TCU, como órgão colegiado que é, toma a maior parte de suas decisões na forma de acórdãos, que são manifestações dos órgãos colegiados do Tribunal (sejam as

princípios e preceitos, o que pode ser intitulado inclusive de *controle de juridicidade* (FURTADO, 2016, p. 916).

⁸⁵ FURTADO, op. cit., p. 946.

⁸⁶ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

⁸⁷ FURTADO, op. cit., p. 947

⁸⁸ DI PIETRO, op. cit., p. 1784

⁸⁹ SUNDFELD et al, op. cit.

Câmaras ou o Plenário), cujas competências estão descritas no Regimento Interno do TCU⁹⁰. Além disso, os acórdãos deste podem conter manifestações de diversos teores, podendo ordenar diligências e fazer requerimentos⁹¹ (neste caso os gestores e os particulares são chamados a apresentarem informações e documentos, ou então simplesmente tomarem ciência, sem serem integrados a relação estabelecida naquele processo, não havendo possibilidade, *a priori*, de sofrer sanções por parte do TCU⁹²), notificações⁹³ (atos nos quais os gestores e os particulares são chamados para integrarem a relação processual e apresentarem alegações de defesa quanto ao que for ordenado pelo Tribunal, podendo sofrer sanções), expedir determinações (comandos aos órgãos públicos para melhorarem sua gestão administrativa, passíveis de verificação futura pelo próprio Tribunal por meio de monitoramentos, com suas respectivas responsabilizações) ou recomendações (sugestões de boas práticas administrativas, as quais os órgãos públicos não são obrigados a adotarem) e também, aplicarem sanções (quais sejam pecuniárias ou então de inabilitação para o exercício de função de confiança ou cargo em comissão).

Além disso, outro dado importante sobre as decisões proferidas no âmbito do TCU é que a CRFB/88 diz expressamente, em seu artigo 71, §3^o⁹⁴, que estas, no caso em que imputem débito ou apliquem multa (portanto, sendo acórdãos condenatórios), possuem eficácia de título executivo (que é compreendido como título executivo extrajudicial, visto que o TCU não integra o Poder Judiciário) e, portanto, podem ser cobradas pela Fazenda Pública sem a necessidade de processo de conhecimento perante o Poder Judiciário, não havendo também a necessidade de inscrição em dívida ativa para sua

⁹⁰ Existe também a possibilidade de decisões monocráticas no âmbito do TCU, porém esta é residual, estando normalmente restrita a atos instrutórios sem grande conteúdo decisório dentro dos processos em tramitação no Tribunal (as quais podem inclusive ser delegadas as unidades técnicas, conforme art. 157, §1º, do RITCU).

⁹¹ No caso das auditorias/fiscalizações empreendidas pelo TCU, os próprios servidores responsáveis por estas, quando autorizados pelo Presidente do Tribunal ou então pelos chefes das unidades técnicas de Controle Externo, podem realizar estes requerimentos aos gestores públicos, sendo que o seu descumprimento pode ocasionar que o relator do processo determine a apresentação do requerido, com a comunicação a autoridade hierarquicamente superior, sendo seu descumprimento reiterado punido com sanções mais graves (art. 245, *caput*, incisos e §§1º e 2º, do RITCU).

⁹² Em caso de descumprimento de decisão, existe a previsão no RITCU de que o TCU poderá notificar o gestor público ou o particular para apresentar alegações de defesa quanto ao não cumprimento da decisão, havendo a possibilidade de aplicação de sanção pelo não cumprimento desta no Tribunal (art. 268, VII e VIII, do RITCU).

⁹³ No âmbito do TCU, a notificação será o meio pelo qual o Tribunal dará ao jurisdicionado a oportunidade de exercer sua ampla defesa e o contraditório nos processos que correm dentro desta Corte.

⁹⁴ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

cobrança, por mais que seja a praxe dos órgãos responsáveis pelo ajuizamento destas ações.

Autores como Carlos Ari Sundfeld et al já escreveram sobre o valor das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União na ordem jurídica nacional. Segundo eles estas decisões, após transitarem em julgado, possuem o valor de coisa julgada administrativa⁹⁵, não sendo mais possível questioná-la no âmbito da própria Corte de Contas. Porém, pode ser perfeitamente questionada perante os Tribunais integrantes do Poder Judiciário⁹⁶. Os autores também defendem a possibilidade de amplo controle destas decisões e a não-vinculação por parte do juiz do Poder Judiciário às conclusões alcançadas pela instância controladora, podendo decidir conforme seu livre-convencimento⁹⁷. Segundo os autores:

As decisões condenatórias do TCU estão amplamente sujeitas à revisão judicial, pois o campo próprio do Judiciário é justamente o técnico-jurídico. Eventual anulação judicial dessas decisões administrativas só pode ser motivada por aspectos jurídicos, ou seja, por um juízo de legalidade (técnico-jurídico). A análise de legalidade pode abranger o processo e o conteúdo das decisões do TCU em sua integralidade. Não há margem para atuação discricionária deste Tribunal ao avaliar a regularidade de um contrato ou a existência de dano suportado pela administração pública⁹⁸.

Lucas Rocha Furtado chega a conclusões parecidas em sua obra, dando a decisão do TCU caráter de decisão de natureza administrativa, tomada em processo administrativo⁹⁹, passível de revisão e controle por parte do Poder Judiciário¹⁰⁰.

⁹⁵ Por mais que a doutrina administrativista brasileira não chegue a um consenso quanto a definição do que seria a referida coisa julgada administrativa, ou de qual seria o escopo desta, havendo autores que inclusive negam a sua própria existência ou então defendendo que sejam usados outros termos para se referir a ela, a coisa julgada administrativa pode ser definida, de forma geral, como “(...) a impossibilidade de alteração da decisão administrativa no âmbito da própria Administração Pública.”, ressaltando o seu caráter de imutabilidade dentro da própria Administração (SANTOS, 2020, p. 43–44).

⁹⁶ SUNDFELD et al, op. cit., p. 876.

⁹⁷ Ibidem, p. 879-884.

⁹⁸ Ibidem, p. 883.

⁹⁹ Lembrando que, por mais que o processo no Tribunal de Contas da União seja um processo administrativo, a ele também se aplica todos os princípios constitucionais relacionados aos processos, especialmente os do contraditório e a ampla defesa, inclusive havendo Súmula Vinculante do STF neste sentido, a Súmula Vinculante nº 3 (“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, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.”)

¹⁰⁰ FURTADO, op. cit., p. 944

Outros autores, como Jacoby Fernandes, contestam a noção de que a decisão da instância controladora teria caráter de coisa julgada administrativa, defendendo a ela uma figura de maior estabilidade perante o ordenamento. Além disso, também defende a possibilidade de controle judicial das decisões proferidas pelo TCU, porém de forma muito mais restrita e apenas em caso de manifestas ilegalidades (caso no qual podem ser contestadas expressamente pela via do mandado de segurança¹⁰¹) sendo qualquer análise de conteúdo da decisão proferida pelo Tribunal por parte do juiz uma apreciação do mérito da Corte de Contas, o que não poderia ser feito pelo Poder Judiciário¹⁰².

O Supremo Tribunal Federal, em julgados recentes relacionados a Tribunais de Contas, vem se manifestando sobre esta questão, conforme extrato do julgado a seguir, de junho de 2020, de relatoria do Ministro Edson Fachin:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSIÇÃO EM 23.04.2020. ADMINISTRATIVO. EX-PREFEITO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. DESCUMPRIMENTO. PENALIDADE PECUNIÁRIA IMPOSTA. NEGATIVA DE REGISTRO DE APOSENTADORIAS DE SERVIDORES PÚBLICOS. CONTROLE EXTERNO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. DISCUSSÃO SOBRE A LEGALIDADE DO ATO. MÉRITO ADMINISTRATIVO. REVISÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. ART. 5º, XXXV, DA CF. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER. REEXAME DE FATOS E PROVAS E DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA. SÚMULA 279 DO STF.

(...)

2. A atuação do Poder Judiciário no controle do ato administrativo só é permitida quanto tal ato for ilegal ou abusivo, sendo-lhe defeso qualquer incursão no mérito administrativo. Precedentes.

3. Não cabe, no âmbito do recurso extraordinário, corrigir eventual injustiça da decisão dos Tribunais de Contas. (...) (grifos nossos)¹⁰³

Portanto, de acordo com o extrato anterior, é possível afirmar que a possibilidade de controle judicial sobre atos como a decisão destes Tribunais só é possível caso este seja ilegal ou abusivo, como no seguinte julgado se filiando a uma corrente que diz que o controle judicial destes atos deve ser restrito.

¹⁰¹ Conforme a redação expressa do art. 102, I, *d*, da CRFB/88

¹⁰² JACOBY FERNANDES, *op. cit.*, p. 127-129

¹⁰³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1222222 Rio Grande do Sul**. Segunda Turma. Relator: Ministro Edson Fachin. Data de Julgamento: 29 jun. 2020. Data de Publicação: 14 out. 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjr428063/false>.

3. PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA COMO VETORES DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

3.1 Sobre o Princípio da Publicidade

De acordo com Carvalho Filho os princípios, dentro do direito administrativo “(...) são os postulados¹⁰⁴ fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas.”¹⁰⁵ sendo, portanto, basilares e fundamentais para a conduta de qualquer gestor de recursos públicos. Além disso, dentro destes princípios, a doutrina faz a distinção entre os princípios enunciados diretamente na Constituição Federal, também conhecidos como sendo os princípios *expressos* e os princípios que, por mais que não estejam presentes textualmente e explicitamente na Constituição, são reconhecidos pelos doutrinadores como tal, sendo chamados de princípios *reconhecidos*¹⁰⁶.

Estes princípios expressos são aqueles presentes no art. 37, *caput*, da CRFB/88¹⁰⁷ (com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, também conhecida como Reforma Administrativa) e, em sua versão atual, são cinco, quais sejam: os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Portanto, entre os princípios expressos constitucionais, temos o princípio da publicidade, o qual é conceituado pela doutrina de diversas formas. Carvalho Filho, por exemplo, conceitua este princípio da seguinte forma:

Outro princípio mencionado na Constituição é o da publicidade. Indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes

¹⁰⁴ Humberto Ávila inclusive diferencia os postulados dos princípios e das regras pois aqueles orientam a aplicação dos princípios e das regras e não se sujeitam a ponderação com outras normas, diferentemente dos princípios. Sobre isso: ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 164-165.

¹⁰⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 93.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 94.

¹⁰⁷ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.

É para observar esse princípio que os atos administrativos são publicados em órgãos de imprensa ou afixados em determinado local das repartições administrativas, ou, ainda, mais modernamente, divulgados por outros mecanismos integrantes da tecnologia da informação, como é o caso da Internet.¹⁰⁸

Definição semelhante quanto ao princípio da publicidade, destacando sua amplitude é alcançada por Odete Medauar, que diz que “A Constituição de 1988 alinha-se a essa tendência de publicidade ampla a reger as atividades da Administração, invertendo a regra do segredo e do oculto que predominava. O princípio da publicidade vigora para todos os setores e todos os âmbitos da atividade administrativa.”¹⁰⁹.

Outra doutrinadora, Di Pietro, que já se debruça sobre o tema da participação popular no âmbito da Administração Pública desde os anos 1990¹¹⁰, conceitua o princípio da seguinte forma “O princípio da publicidade, que vem agora inserido no artigo 37 da Constituição, exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei.”¹¹¹.

Claro desdobramento do dito princípio, no qual ambos concordam, é o *direito à informação*¹¹² por parte dos cidadãos, de informações que sejam de interesse tanto particular quanto coletivo e a Administração deve, geralmente, concedê-las, exceto em hipóteses de sigilo expressas na Constituição Federal e nas leis que regulamentam os dispositivos constitucionais¹¹³. Além disso essas informações, que são direito subjetivo do cidadão, caso negadas sem motivação razoável e prevista em lei, pode ser objeto de

¹⁰⁸ CARVALHO FILHO, op. cit., p. 103-104.

¹⁰⁹ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 22. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. E-book, p. 134.

¹¹⁰ Sobre isso, ver o seu artigo publicado na Revista de Direito Administrativo (RDA) da FGV, qual seja: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Participação popular na administração pública**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 191, p. 26–39, 1993.

¹¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 231.

¹¹² Além de ser um desdobramento do princípio da publicidade, tal direito também está expressamente previsto na CRFB/88 em seu art. 5º, XXXIII e art. 37, §3º, II.

¹¹³ CARVALHO FILHO, op. cit., p. 105; DI PIETRO, op. cit., p. 231

ações judiciais como o *habeas data* ou o mandado de segurança, que inclusive possuem previsão constitucional¹¹⁴, para que elas sejam dadas ao cidadão¹¹⁵.

No âmbito infraconstitucional, a regulamentação dos dispositivos constitucionais citados encontra-se em uma importante legislação, conhecida como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a LAI)¹¹⁶, que define diversas regras quanto o acesso à informação pública e os procedimentos para estas serem dadas pelos gestores públicos, sendo aplicado tanto à União, quanto a Estados, Municípios e o Distrito Federal, pois esta lei possui a condição de norma geral (art. 1º, *caput* e parágrafo único, incisos I e II, da LAI)¹¹⁷. Além disso, consagra expressamente o que já fora comentado pela doutrina, que o acesso à informação é a regra e a lei deve prever expressamente as hipóteses de restrição ao citado acesso (art. 3º, I, da LAI¹¹⁸)¹¹⁹. Na esfera do Poder Executivo federal, a referida lei é regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, dispondo principalmente sobre procedimentos relacionados à LAI, de acordo com o seu art. 1º¹²⁰.

¹¹⁴ Previstos, respectivamente, no art. 5º, LXVIII e LXIX, ambos da CRFB/88. O primeiro possui a importante função de obter informações pessoais relacionadas a pessoa que as está pedindo enquanto o segundo possui a função de obter informações não abrangidas pelo primeiro e outras de interesse coletivo.

¹¹⁵ CARVALHO FILHO, op. cit., p. 104.

¹¹⁶ Tal demonstração de importância é possível de ver inclusive na ementa da própria lei de acesso à informação, que demonstra a quantidade de dispositivos constitucionais regulamentados por ela, especialmente os relacionados à publicidade dos atos da Administração Pública: “Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.”

¹¹⁷ 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.

¹¹⁸ Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

¹¹⁹ Quanto a isso, foi objeto de muita preocupação, pela própria Administração Pública Federal, na época de entrada em vigência (*vacatio legis*) da Lei, sobre como o serviço público e seus integrantes reagiriam e aplicariam a LAI no âmbito de seus órgãos e repartições públicas, havendo inclusive uma pesquisa feita entre os servidores públicos federais sobre a sua reação a LAI (BRASIL, C. G. da U.; UNESCO, 2011). Sobre isso: BRASIL, Controladoria Geral da União; UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2011. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46417>.

¹²⁰ Art. 1º Este Decreto regulamenta, no âmbito do Poder Executivo federal, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo, conforme o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre

Outra obra é o trabalho de Wallace Paiva Martins Júnior, chamado “Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular”. Neste livro o autor, além de estar em visão semelhante aos doutrinadores anteriormente citados, quanto à noção dos atos merecerem amplíssima divulgação e do direito à informação dos cidadãos¹²¹, dá importante definição quanto ao que é, especificamente, esta publicidade citada, transcrita a seguir:

Publicidade significa tornar público: é ato de comunicação, veiculando algo que, por exigência jurídica, não pode ficar na esfera da intimidade ou da reserva, para satisfação da pluralidade de seus fins. Ser público é a mais elementar regra da Administração Pública no Estado Democrático de Direito, na medida em que os poderes e as funções do aparelho estatal são utilizados para gestão do interesse público, coisa alheia que a todos pertence¹²² (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 55).

É possível ver aqui também a importância fundamental do princípio da publicidade dentro do Estado em que vivemos, funcionando a LAI como ferramenta fundamental para a realização deste acesso¹²³ pois a Administração Pública, em uma democracia, deve estar sempre aberta à sociedade e seus grupos de pressão, sendo a Administração hermética e fechada aos interesses dos cidadãos fenômeno típico dos regimes autoritários. Tal opinião também é partilhada por Carmen Lúcia Antunes Rocha, conforme trecho a seguir:

A publicidade é princípio constitucional da Administração Pública (art. 37 da Constituição da República), estabelecendo-se como consectário necessário do próprio princípio democrático. Não há como haver a participação do povo no exercício do poder se não se contar com o conhecimento público dos atos por ele praticados. Pelo que der ciência ao povo, a dizer, tornar públicos os atos havidos no desempenho das funções do poder é imperativo do regime político.¹²⁴

De acordo com a autora também tal publicidade incide especialmente na esfera do processo administrativo, sendo ela essencial para que este atinja o seu objetivo de garantir

o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do **caput** do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição.

¹²¹ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 61.

¹²² Ibidem, p. 59.

¹²³ Sobre a importância da LAI como ferramenta extremamente importante para aumentar o controle social na Administração Pública: CLÈVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Júlia Ávila. *Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação*. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 15, n. 79, p. 15–40, 2013.

¹²⁴ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito brasileiro. **RIL: R. de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 136, p. 5–28, 1997, p. 22.

direitos, em suas próprias palavras “Processo sigiloso ou sem publicidade é antidemocrático. Mais que isso, em geral não é processo; é um mero ato de força formalizado em palavras sem forma de Direito e sem objetivo de Justiça.”¹²⁵. Tal importância do processo administrativo como meio para garantir o diálogo entre Estado e sociedade também será destacada por outros importantes autores da área, como Carlos Ari Sunfeld em seu artigo “Processo Administrativo - um diálogo necessário entre Estado e cidadão”¹²⁶.

Martins Júnior também se debruça quanto à obrigação da autoridade administrativa em dar publicidade aos seus atos, que é bem ampla, porém subdivide-se em publicação para atos externos da Administração (aqueles por onde a Administração contrai obrigações e aqueles que produzem efeitos fora da repartição que os adotou) e comunicação ou notificação para atos internos. Em ambos os casos, a publicidade é essencial para a eficácia do ato, salvo expressa previsão legal ou casos urgentes e peculiares^{127 128}.

Um aspecto importante da publicidade administrativa também é o dever, por parte da Administração Pública, de garantir que a referida publicidade seja sempre verdadeira, exata e honesta. Tal obrigação acessória decorre diretamente dos deveres de boa-fé e de lealdade que ela possui e o seu descumprimento enseja a responsabilização civil do Estado, além de possíveis sanções disciplinares aos responsáveis pelo descumprimento do citado dever¹²⁹.

Outro ponto importante da publicidade, destacado pelo autor e sobre o qual será mais bem abordado no próximo ponto, é a importância desta para se atingir alto grau de transparência das atividades do Estado¹³⁰, concretizando assim o princípio da transparência e garantindo uma maior possibilidade de controle por parte da sociedade das ações estatais, o que é fundamental dentro de um Estado Democrático de Direito,

¹²⁵ *Ibidem*, p. 22

¹²⁶ SUNDFELD, Carlos Ari. *Processo Administrativo - um diálogo necessário entre Estado e cidadão*. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 6, n. 23, p. 39–51, 2006.

¹²⁷ Ainda assim, nestes casos urgentes, a publicidade deve ser dada, mesmo que seja em momento posterior ao ato.

¹²⁸ MARTINS JÚNIOR, *op. cit.*, p. 55-56

¹²⁹ *Ibidem*, p. 61-63

¹³⁰ *Ibidem*, p. 55

onde a transparência funciona como uma ferramenta fundamental para a construção de uma sociedade cada vez mais democrática que satisfaça os interesses e as aspirações sociais.

3.2 Sobre o Princípio da Transparência

Diferentemente do princípio da publicidade, o princípio da transparência administrativa não se encontra no rol dos princípios expressos do art. 37, *caput*, da CRFB/88¹³¹, mas é praticamente unânime na doutrina administrativista a existência de um dever de transparência por parte do agente público. Uma parte dela considera este dever implícito dentro do princípio da publicidade, onde aquele caminhará junto com este, tratando-os dentro dos mesmos tópicos e capítulos em suas obras¹³², enquanto outra parte desta, ao escrever sobre este dever, considera-o como um princípio e ao mesmo tempo como algo mais amplo, onde também estariam inseridos o princípio da publicidade, o direito à informação e a exigência de motivação dos atos administrativos¹³³.

Vale destacar igualmente que é antiga, dentro da produção acadêmica nacional, a preocupação com não apenas a possibilidade de acesso, por parte da população, aos arquivos e documentos produzidos pela Administração Pública, quanto a forma com a qual esse acesso será feito e mecanismos os quais a mesma Administração poderia adotar para garanti-lo, especialmente após o fim de regimes autoritários como o que o Brasil atravessou entre 1964 e 1985, e também como esses arquivos serão organizados para garantir uma fácil compreensão por parte da sociedade¹³⁴.

Wallace Paiva Martins Júnior, assim como no ponto anterior, também realiza em sua obra profundas reflexões quanto ao que foi dito nos primeiros parágrafos, com um alinhamento mais próximo à corrente defendida por Di Pietro de amplitude do princípio

¹³¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

¹³² CARVALHO FILHO, op. cit., p. 103-109; MEDAUAR, op. cit., p. 134.

¹³³ DI PIETRO, op. cit., p. 117.

¹³⁴ Sobre isso, temos o artigo de José Maria Jardim: JARDIM, José Maria. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 119, n. 1, p. 137–152, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v46i1>

da transparência¹³⁵. Este princípio, por mais que não esteja expresso na Constituição Federal de 1988, deve ser considerado como um princípio do direito administrativo de estatura constitucional, pois seria inerente ao próprio princípio democrático, sendo um dos alicerces básicos de qualquer Estado Democrático de Direito que este seja transparente, por diminuir cada vez mais os espaços de sigilo dentro da Administração¹³⁶, o que é fundamental para o exercício de direitos fundamentais. Ele considera também que, quanto maior o princípio da transparência, maior será o grau de concretização e respeito aos outros princípios constitucionais, pelo temor, por parte dos gestores, ao seu descumprimento dentro de uma sociedade onde as pessoas veem e reagem ao que fazem os seus agentes públicos. Portanto, os mecanismos de transparência (as formas com as quais o princípio da transparência seria cumprido materialmente) seriam integrantes do devido processo legal administrativo (em seu aspecto formal/procedimental¹³⁷, como instrumento de aferição do grau de respeito à juridicidade da atuação da Administração Pública)¹³⁸.

Já é possível ver na passagem anterior, portanto, um aspecto que será abordado mais à frente no trabalho, que é a possibilidade de controle, por parte dos Tribunais de Contas, dos mecanismos de transparência disponíveis dentro da Administração Pública pois, como as Cortes de Contas tem como atuação realizar o controle da legalidade (e de uma forma mais ampla, da juridicidade) dos atos administrativos e os mecanismos de transparência dentro da Administração funcionam como instrumentos para a aferição do grau de respeito à juridicidade da atuação administrativa, leva-se à conclusão de que

¹³⁵ Vale lembrar também outro trabalho do autor sobre o Princípio da Transparência. Sobre isso, ver: MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Princípio da Transparência. In: MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Teoria Geral e Princípios do Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. (Tratado de Direito Administrativo, v. 1). v. 1, p. 64.

¹³⁶ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 34-35.

¹³⁷ De acordo com Di Pietro, o devido processo legal no âmbito da Administração Pública seria uma regra que, em seu aspecto formal/procedimental, exigiria a observância das formalidades essenciais ao processo administrativo como maneira de proteger direitos fundamentais individuais como por exemplo o contraditório, a ampla defesa e o direito de recorrer. Também está intimamente relacionado ao princípio da publicidade, sendo direito fundamental presente no art. 5º, LIV e LV, da CRFB/88 (Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;) (DI PIETRO, 2020, p. 117).

¹³⁸ MARTINS JÚNIOR, op. cit., p. 48.

Tribunais de Contas como o TCU poderiam (e teriam como função) realizar o controle destes mecanismos.

Indo ainda além, em uma passagem o autor diz o seguinte:

A transparência é a resposta racional à crise de legitimidade no contexto de uma Administração Pública com elevado grau de penetração na vida cotidiana dos cidadãos, pois a explicação das medidas intervencionistas e a formação de opinião pelo conhecimento do interior administrativo aumentavam os níveis de adesão e de consenso dos administrados, de eficiência e de equidade. (...). A transparência representa, pois, um ritual de passagem de um modelo de administração autoritária e burocrática à administração de serviço e participativa, em que a informação sobre todos os aspectos da Administração Pública é o pressuposto fundamental da participação¹³⁹.

O autor também divide o princípio da transparência em três subprincípios, semelhantes aos já citados subprincípios de Di Pietro, quais sejam: a *publicidade* (aqui considerando o princípio expresso da CRFB/88), vista como o primeiro estágio da transparência, pois permite o conhecimento e o acesso à informação de modo mais formal, porém sem grande complexidade na divulgação das informações públicas¹⁴⁰, a *participação popular*, que se dá a partir do conhecimento dos administrados das informações publicizadas pois, para o autor, a transparência só se viabilizaria com ampla participação da sociedade organizada dentro da Administração¹⁴¹ e, como terceiro subprincípio, a *motivação dos atos da Administração*, que seria instrumentalizada pela publicidade e pode ser melhor ponderada pelo Administrador com base nos interesses envolvidos na participação popular. Para o autor, a motivação seria a mostra de realização da transparência pois, além de tornar a decisão do gestor algo público (realizando-se pelo princípio da publicidade), a tornaria algo claro e acessível, mediante a exposição das razões que o levou a praticar determinado ato^{142 143}.

¹³⁹ Ibidem, p. 22-23

¹⁴⁰ Ibidem, p. 37-38

¹⁴¹ Ibidem, p. 38-39

¹⁴² Ibidem, p. 42-43

¹⁴³ Neste sentido, o autor também destacará diversos instrumentos que promovem a transparência administrativa, como a Lei de Processo Administrativo Federal (Lei Federal nº 9.784/99), que prevê meios de participação popular dentro da Administração Pública e o direito de acesso aos processos administrativos e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/00), que prevê diversos mecanismos de promoção da transparência na gestão dos recursos públicos, como as audiências públicas no processo de elaboração das leis orçamentárias (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 40-41).

Outro autor também importante para este trabalho e na conceituação e definição do princípio da transparência administrativa foi a obra de Fernando Augusto Martins Canhadadas, chamada “O Direito e Acesso à Informação Pública: o Princípio da Transparência Administrativa”, de 2018. Na referida obra, o autor conceitua o princípio da transparência apontando cinco aspectos que este possui (quais sejam o *subjetivo*, o *objetivo*, o *formal*, o *material* e o *temporal*) e duas modalidades (quais sejam a *ativa* e a *passiva*), estas duas últimas também estando presentes normativamente no decreto federal que regulamenta a LAI¹⁴⁴ (CANHADADAS, 2018, p. 233–237).

O aspecto *subjetivo* seria aquele relacionado aos sujeitos envolvidos, que podem ser ativos ou passivos. O sujeito ativo seria qualquer interessado, sendo pessoa física ou jurídica, independentemente de sua condição, em obter acesso à informação pública, também não sendo necessária motivação para ter este acesso¹⁴⁵. O sujeito passivo, por sua vez, seriam todos aqueles responsáveis por efetivar a transparência administrativa, sejam por integrarem a Administração Pública (seja ela Direta ou Indireta) ou então por terem algum outro tipo de relação com a Administração (como a pessoa física ou jurídica que administra recursos públicos, como os entes paraestatais, que tem que prestarem contas aos Tribunais de Contas; aqueles que detém arquivos públicos e aqueles que produzam informações públicas por força de algum arranjo com a Administração).

O aspecto objetivo, por sua vez diz respeito à informação pública em si, a qual deverá ser dada a devida transparência e, para o autor, estas informações deverão ser quaisquer umas que sejam produzidas pelos sujeitos passivos relacionados no parágrafo anterior, sendo estas a sua integralidade no caso de entidades públicas integrantes da Administração e, no caso de entidades privadas, todas aquelas que guardem relação com os vínculos com o Estado. Tais hipóteses só deveriam ser excepcionadas em caso de

¹⁴⁴ CANHADADAS, Fernando Augusto Martins. **O direito de acesso à informação pública: o princípio da transparência administrativa**. Curitiba: Appris, 2018, p. 237-241.

¹⁴⁵ Tal ausência de exigência de motivação já era discutida pela doutrina administrativista, mas foi positivada na LAI em seu artigo 10, §3º (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. (...) § 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.)

determinação expressa de sigilo das informações (conforme já preconiza a própria Lei de Acesso à Informação¹⁴⁶)¹⁴⁷.

O aspecto formal está relacionado à acessibilidade da referida informação pública aos sujeitos ativos, estando aqui incluídos por exemplo, se o procedimento para a requisição desta informação é simplificado ou não, se há a cobrança de custas, taxas ou emolumentos para tal, se é possível ver a informação na rede mundial de computadores ou se o referido sujeito deve se deslocar até determinada localização para ter acesso a esta. Para o autor, a concretização do princípio da transparência faz com que o acesso à informação seja o mais simples possível e com a menor onerosidade possível também¹⁴⁸.

O aspecto material relaciona-se com o aspecto formal já que ambos dizem respeito ao acesso à informação e suas facetas. Porém, enquanto no aspecto formal se discute os procedimentos para este acesso, no aspecto material se discute como esta informação será dada ao sujeito que a recebe. Esta informação deve ser o mais clara, organizada, coerente e completa possível, mesmo que isso requeira um tratamento prévio, por parte da autoridade administrativa, para disponibilizar esta informação ao público. A informação pública será muito mais aproveitada pelos cidadãos se ela é disponibilizada de forma concisa pela própria Administração, dando o devido cumprimento ao preceito constitucional¹⁴⁹.

Por último, o aspecto temporal envolve o período no qual a informação está disponível para consulta pelos sujeitos ou então, *a contrario sensu*, o período após o qual uma informação sigilosa passará a ser pública e ficar disponível^{150 151}.

Quanto às modalidades, temos que estas podem ser a transparência ativa ou a transparência passiva, as quais estão normativamente definidas no regulamento da LAI (Decreto Federal nº 7.724/12), entre os artigos 7º e 24. A transparência ativa se dará

¹⁴⁶ Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

¹⁴⁷ CANHADAS, op. cit., p. 241-244.

¹⁴⁸ Ibidem, p. 244-245.

¹⁴⁹ Ibidem, p. 245-246

¹⁵⁰ Como grandes exemplos temos os arts. 23 e 24 da LAI onde serão listadas as hipóteses de sigilo que podem ser postas em cada informação e a quantidade de tempo máximo para tal.

¹⁵¹ CANHADAS, op. cit., p. 246-247

quando a própria Administração Pública, de ofício, disponibiliza a informação em seus meios enquanto a transparência passiva se dará quando esta informação é disponibilizada mediante requerimento do interessado. A Administração deve sempre dar preferência à transparência ativa¹⁵², disponibilizando a informação à sociedade sem a necessidade de requerimento ou procedimentos, o que fomenta um maior controle social por parte da sociedade em relação à atividade estatal, ao facilitar a sua ação¹⁵³.

3.3 Validade ou não da diferenciação

Como visto nos dois tópicos anteriores, por mais que apenas o princípio da publicidade tenha assento expresso na CRFB/88, este na verdade é visto pela doutrina administrativista como um princípio muito mais relacionado ao aspecto formal do acesso à informação pública, determinando que a Administração Pública divulgue seus atos administrativos em meios oficiais (como os inúmeros Diários Oficiais que existem em todo o Brasil para os atos externos e os Boletins Internos para os atos internos) e dando a esta publicação status de condição de eficácia para que os referidos atos comecem a produzir efeitos práticos, sendo excepcionados apenas em situações específicas, onde a publicação ocorre em momento posterior à execução do ato.

Enquanto isso, o princípio da transparência, por mais que sem estatura constitucional, pode ser inferido e reconhecido a partir de outros princípios fundamentais, como o princípio democrático do Estado Brasileiro, conforme afirmado por Martins Júnior. Ademais, Fernando Canhadas ainda considerará que o princípio da transparência, além de derivado do princípio democrático, também encontrará fundamento de validade na supremacia do interesse público e na indisponibilidade deste, por ser de interesse de toda a coletividade que a Administração seja transparente e seja conduzida de tal forma, além de encontrar fundamento também na segurança jurídica, pois a sociedade, com maior consciência das ações da Administração, as verões sendo feitas de forma mais previsível, e, por último, da boa-fé administrativa, pois pessoas que agem de boa-fé não ocultam ou põem excessivos entraves para o acesso às informações públicas¹⁵⁴.

¹⁵² Também assim determina a própria LAI, em seu art. 8º, caput (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.).

¹⁵³ CANHADAS, *op. cit.*, p. 247-248.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 251.

Além disso, conforme os pontos anteriormente expostos, este princípio possui conteúdo notoriamente mais material do que o princípio da publicidade em relação à informação pública pois esta informação, além de simplesmente disponível, também deve o estar de forma clara e compreensível para os sujeitos que irão utilizá-las.

Martins Júnior, como já abordado no item anterior, considera publicidade e transparência como dois princípios administrativos diferentes, sendo o primeiro um estágio para que o segundo seja alcançado. Segundo sua metáfora, a publicidade seria o primeiro estágio da transparência, pois aquela permite o acesso à informação que, após uma elaboração, tratamento e organização, se tornará transparente¹⁵⁵.

Canhadas em sua obra também abordará a diferença entre o princípio da publicidade e o da transparência administrativas pois, para ele, enquanto o princípio da publicidade se refere à obrigação da Administração de divulgar determinadas informações, de ofício, sob pena dos atos praticados não serem considerados como eficazes, o princípio da transparência se refere a um aspecto, além de formal, material, pois a informação referida aqui, além de pública, deve ser clara, objetiva e organizada. Não sendo assim, não poderia ser considerada como transparente, por mais que seja considerada como publicada¹⁵⁶.

Portanto, conforme abordado neste item específico e todo o escrito nos dois itens anteriores a este, a diferenciação entre os princípios da publicidade e da transparência na esfera administrativa é perfeitamente válida e existente e assim deve ser tratada, pois são princípios com objetivos e escopos bem diferenciados no âmbito da atividade da Administração Pública.

Porém, por mais que sejam dois princípios diferenciados, ambos possuem a estatura de princípios constitucionais no ordenamento brasileiro e, conforme será mais bem abordado no próximo ponto deste capítulo, podem os dois serem usados como parâmetro para o controle que é exercido pelos Tribunais de Contas no Brasil, como o TCU.

¹⁵⁵ MARTINS JÚNIOR, op. cit., p. 37 e ss.

¹⁵⁶ CANHADAS, op. cit., p. 195-196.

3.4 Publicidade e Transparência como parâmetros de controle

Carvalho Filho, destacando os ensinamentos de Robert Alexy e Ronald Dworkin, divide as normas jurídicas em duas categorias básicas: *regras* e *princípios*. As primeiras seriam aquelas em que, aplicadas à situação concreta e havendo conflito, apenas uma será válida, sendo as outras nulas enquanto que, no caso dos princípios, não se excluiriam ou anulariam em caso de conflito, podendo ser ponderados no caso concreto para que um ou outro preponderem, porém sem a sua anulação¹⁵⁷. Ao transplantar esta categorização para o direito administrativo, o autor afirmará que “(...) poderá ocorrer, também em sede de Direito Administrativo, a colisão entre princípios, sobretudo os de índole constitucional, sendo necessário verificar, após o devido processo de ponderação de seus valores, qual o princípio preponderante e, pois, aplicável à hipótese concreta.”¹⁵⁸.

Afirma também Di Pietro que: “Sendo o Direito Administrativo, em suas origens, de elaboração pretoriana e não codificado, os princípios sempre representaram papel relevante nesse ramo do direito, permitindo à Administração e ao Judiciário estabelecer o necessário equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração.”¹⁵⁹. Destaca-se aqui então a importância dos princípios no direito administrativo como norma básica e estruturante das relações entre administrados e a Administração visto que o direito administrativo tem, como uma de suas características principais, o fato de não ser codificado.

Portanto, vendo a passagem anterior, é inegável afirmar que os princípios, tanto no direito administrativo quanto em qualquer área do direito, possuem um conteúdo e um valor normativo, norteando e guiando a Administração Pública na realização de suas atividades estatais e, é possível também que seja usado pelo operador do direito para justificar alguma determinada ação da Administração ou até mesmo contestá-la. Tal argumentação é tanto válida para os princípios que estão expressos na CRFB/88 quanto para aqueles que estão reconhecidos ou implícitos dentro da Carta Magna visto que, como exposto do item anterior, ambos são oriundos da Constituição Federal, direta ou

¹⁵⁷ CARVALHO FILHO, op. cit., p. 93-94

¹⁵⁸ Ibidem, p. 94

¹⁵⁹ DI PIETRO, op. cit., p. 219

indiretamente. Tal é o caso, respectivamente, dos princípios da publicidade, expresse, e da transparência, reconhecido ou implícito, que são os princípios abordados no presente trabalho.

Por consequência, se os princípios possuem valor normativo por si só e são usados no dia a dia pelos operadores do direito, ele será inevitavelmente interpretado por estes no exercício das suas atividades. É possível pensar, portanto, na atividade interpretativa do Poder Judiciário, ao exercer a sua função de jurisdição nos casos levados perante este. Também é possível pensar na interpretação da autoridade administrativa ao, igualmente, decidir um caso apresentado a ela, ou então estabelecer e executar planos para alguma determinada ação estatal. Por conseguinte é também possível pensar na atividade de interpretação e uso destes princípios como argumentação e parâmetro por parte dos Tribunais de Contas nas suas atividades de controle da Administração Pública visto que, como abordado no item 2.4 deste trabalho, as Cortes de Contas tem como função e exercem o controle dos atos da Administração Pública em relação ao ordenamento jurídico (também conhecido como controle de legitimidade), sendo neste caso compreendida como todo o ordenamento jurídico, incluindo seus princípios e preceitos. Lucas Rocha Furtado inclusive atinge precisamente esta conclusão em sua obra ao escrever sobre o controle de legitimidade¹⁶⁰, podendo inclusive ser também chamado de controle de juridicidade¹⁶¹.

¹⁶⁰ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. E-book., p. 916.

¹⁶¹ Sobre o princípio da juridicidade, ver: OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública: O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade**. 1. ed. Coimbra: Almedina, 2017.

4. ANÁLISE DE CASOS DO TCU: APLICAÇÃO CONCRETA

Como já dito nos pontos anteriores, é função constitucional do Tribunal de Contas exercer o controle sobre a Administração Pública e, no caso do Tribunal de Contas da União, ele é competente para exercer este controle sobre todos os órgãos públicos da Administração Pública Direta e Indireta da União Federal, além de todos aqueles que lidam com recursos públicos federais, o que expande sua atuação para órgãos públicos estaduais, distritais, municipais e até particulares, sendo eles pessoas físicas ou jurídicas¹⁶². A estes órgãos e entidades objeto do controle exercido pelo Tribunal de Contas a linguagem interna destes chamará de “jurisdicionados”¹⁶³.

Neste ponto, será feita a análise dos casos concretos julgados pelo TCU e de outros documentos produzidos pelo próprio Tribunal para identificar a linha de atuação adotada por este em casos envolvendo a aplicação dos princípios da publicidade e da transparência administrativas e a interpretação que a Corte de Contas dá aos referidos princípios.

Vale salientar também que será dado maior destaque, no âmbito deste trabalho, a fiscalizações empreendidas pelo Tribunal em detrimento de outros processos. As fiscalizações são ações em que o TCU pode exercer o controle, em todas as suas facetas, sobre qualquer órgão sob sua jurisdição (Art. 230 do RITCU)¹⁶⁴. Esta iniciativa pode ser realizada pelo próprio Tribunal, mediante solicitação do Congresso Nacional¹⁶⁵ ou então mediante denúncia ou representação que podem ser formuladas por quaisquer pessoas físicas ou jurídicas.

A vantagem das fiscalizações é que o Tribunal pode exercê-la por iniciativa própria, definindo o seu objeto (que pode ser mais amplo ou mais restrito) e é um indicador da atuação da Corte em relação às políticas públicas empreendidas pela

¹⁶² Este assunto foi abordado com maior detalhe no ponto 2.3 do presente trabalho.

¹⁶³ Referenciar aqui

¹⁶⁴ 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.

¹⁶⁵ Vale aqui relembrar que o TCU, por mais que possua independência e prerrogativas semelhantes às do Poder Judiciário ou do Ministério Público federais, é considerado como órgão de auxílio ao controle externo cujo titular é o Congresso Nacional e a CRFB/88 prevê expressamente a possibilidade de fiscalizações mediante solicitação do Congresso Nacional, quaisquer de suas casas, comissões ou CPIs, mediante o art. 71, IV, da Constituição Federal.

Administração. Inclusive, vale ressaltar que periodicamente a Presidência do TCU elabora um plano de fiscalização das unidades jurisdicionadas (normalmente em consulta com as instâncias técnicas do próprio Tribunal), aprovado pelo Plenário (art. 244, *caput*, do RITCU)¹⁶⁶. Ainda podem ocorrer determinações de fiscalizações extraordinárias fora do plano de fiscalização, mas não é a regra e será executada conforme a disponibilidade de recursos do Tribunal (art. 244, §2º, do RITCU)¹⁶⁷.

A Presidência do TCU também elabora Planos Estratégicos do Tribunal (PET), que serão aprovados pelo Plenário do Tribunal, cobrindo períodos de seis anos que, segundo a Resolução-TCU nº 308/2019, que aprovou o mais recente dos planos estratégicos e estabelece as diretrizes para elaboração tanto destes Planos Estratégicos quanto dos planos de fiscalização, possui como finalidade a de estabelecer as diretrizes do controle externo a ser exercido pela Corte e da sua própria gestão, com a meta de buscar maior efetividade nas suas ações de fiscalização. O PET, além disso, deve orientar a elaboração de todos os outros planos e realizar o diagnóstico institucional do próprio Tribunal, com vistas a identificar oportunidades de inovação (art. 5º, *caput* e §1º, da Resolução-TCU nº 308/2019)¹⁶⁸. O atual PET do TCU foi elaborado em 2019 e estará em vigor até o ano de 2025.

Este referido PET tem, entre seus objetivos estratégicos temáticos para o controle externo do Tribunal nos próximos anos, um específico relacionado à transparência, o objetivo de número 50, qual seja, o de “Induzir a disponibilidade e a confiabilidade de informações na Administração Pública”¹⁶⁹. Sobre este objetivo o Plano diz que:

¹⁶⁶ Art. 244. As auditorias, acompanhamentos e monitoramentos obedecerão a plano de fiscalização elaborado pela Presidência, em consulta com os relatores das listas de unidades jurisdicionadas, e aprovado pelo Plenário em sessão de caráter reservado.

¹⁶⁷ § 2º Os levantamentos e inspeções serão realizados por determinação do Plenário, da câmara, do relator ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, do Presidente, independentemente de programação, observada a disponibilidade dos recursos humanos e materiais necessários.

¹⁶⁸ Art. 5º. O Plano Estratégico do Tribunal (PET), aprovado pelo Plenário, possui periodicidade de seis anos, e tem por finalidade estabelecer as principais diretrizes de controle externo e de gestão para o período de sua vigência, além de direcionar as ações das unidades que compõem a Corte de Contas na busca por resultados mais efetivos para a sociedade.

§ 1º O PET define, entre outros elementos, o conjunto de estratégias (objetivos e indicadores) que norteiam a atuação do TCU para cumprimento da missão institucional e alcance da visão de futuro almejada, orienta a elaboração dos demais planos institucionais e a identificação de oportunidades de inovação a serem conduzidas.

¹⁶⁹ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Plano estratégico: 2019-2025**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/plano-estrategico-2019-2025.htm>, p. 57.

A transparência é um dever republicano de ordem constitucional que alcança todos os órgãos, entidades e agentes públicos ou privados que lidem com recursos públicos. É também um direito do cidadão do contribuinte. O TCU, como órgão de controle externo auxiliar o Poder Legislativo, deve dedicar-se de modo especial à indução da transparência por parte de administradores estatais, paraestatais e privados de recursos federais.

Para tanto, deve induzir a disponibilidade e a confiabilidade de informações da atuação de órgãos, entidades e gestores públicos, por meio de medidas que possibilitem e incentivem a participação ativa do cidadão no controle da gestão pública. Mas não basta ao TCU divulgar, é preciso estimular a medição, a análise crítica e a divulgação de resultados pela própria Administração, como condição necessária à melhoria da gestão. O acesso do cidadão às informações e a mecanismos de monitoramento da atuação de instituições e agentes públicos devem figurar entre os resultados das ações de controle exercidas pelo Tribunal de Contas da União.

Outra função é tornar os processos transparentes para que seja possível avaliar a fidedignidade das informações produzidas. Tal função é essencial, pois de nada adianta que informações sejam disponibilizadas sem que exista um grau mínimo de confiança de que elas reflitam a realidade. Além disso, as informações precisam ser disponibilizadas de forma compreensível e seu uso deve ser incentivado nas várias etapas do ciclo orçamentário e de políticas públicas.¹⁷⁰

Pela análise do documento anterior é possível ver que o Tribunal, pelo menos em teoria, estabelece como objetivo do seu controle externo a promoção da transparência, definindo-a como oriunda diretamente do princípio republicano e um dever do gestor público e define a si mesmo como competente para o controle desta perante os administradores públicos e inclusive se define como responsável por induzir a transparência dentro da Administração Pública através destas referidas ações de controle que o TCU exerce, já especificadas nos parágrafos anteriores.

O Tribunal também produz diversos documentos, publicações institucionais, sobre assuntos relacionados à temática do controle público, cartilhas de orientação aos gestores públicos e relatórios de fiscalização¹⁷¹, onde a Corte compila diversas ações realizadas e julgamentos feitos referentes a um mesmo assunto em um único documento, identificando situações comuns e padrões entre elas, sendo extremamente útil para fins acadêmicos. Em 2018 o TCU, sob a relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, produziu um dos referidos relatórios sistêmicos de fiscalização, desta vez sobre a transparência pública, identificando diversas ações relacionadas a área e dividindo-as em

¹⁷⁰ Ibidem, p. 57

¹⁷¹ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/>

ações relacionadas à transparência das contas públicas, ações relacionadas à transparência das organizações públicas e ações relacionadas a indicadores de desempenho da transparência¹⁷². Segundo o próprio relatório, este possui o objetivo de “(...) aprimorar a transparência da administração pública por meio da consolidação de trabalhos realizados pelo TCU que trazem avanços e permitem apontar boas práticas e perspectivas de progresso nessa área.”¹⁷³.

O referido relatório foi aprovado pelo TCU dentro do Acórdão nº 2512/2018 – Plenário (TC 023.148/2018-7). Neste voto o Tribunal continua ressaltando o dever de transparência da Administração Pública e a sua importância para o exercício da cidadania¹⁷⁴, além de ressaltar a visão que a Corte de Contas tem de si mesma como promotora desta transparência e indutora do controle social. Sobre isso, vale transcrever trecho do voto deste acórdão, a seguir:

29. Conclui-se também que, ao atuar sobre esses diferentes aspectos do cumprimento do dever de transparência pela Administração Pública, o TCU assumiu um papel de indutor da transparência por meio da expedição de determinações e recomendações destinadas a aperfeiçoar os mecanismos disponibilizados pelo Estado para esse fim.

30. Trata-se, pois, de outra vertente do cumprimento da missão constitucional desta Corte. Já se ressaltou que o dever de transparência atribuído à Administração Pública encontra sua correspondência no direito do cidadão à informação. E também já se registrou nesta proposta que o exercício do direito à informação pelo cidadão permite tanto sua participação na tomada de decisão sobre as questões que afetam a sociedade, como o controle e a fiscalização sobre as atividades da Administração Pública. Fecha-se, assim, o círculo, vez que o TCU não só exerce o controle externo da Administração, mas também contribui para a realização do controle social, ao atuar no fomento ao aprimoramento dos mecanismos de transparência.

(...)

32. Do ponto de vista externo ao Tribunal, entendeu-se que, com vistas a ampliar a transparência da ação administrativa, há que se disseminar o modelo de dados abertos e aperfeiçoar as ferramentas de pesquisa disponibilizadas aos cidadãos; fortalecer os mecanismos internos de governança; e capacitar as organizações públicas federais para a classificação adequada das informações

¹⁷² BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Relatório sistêmico sobre transparência pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/63/C5/6F/46A1F6107AD96FE6F18818A8/Fisc_Transparencia.pdf, p. 8-9.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 15.

¹⁷⁴ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2512/2018 - Plenário**. Acórdão sobre o Relatório Sistêmico sobre Transparência Pública. Relator: Ministro Augusto Sherman. Data de Julgamento: 31 out. 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2335085%22>, p. 64 e ss.

com relação ao sigilo. Para isso, foram propostas recomendações a serem dirigidas à Casa Civil da Presidência da República para que promova, junto às organizações públicas federais, ações de disseminação, orientação e capacitação nesse sentido¹⁷⁵.

No sentido da primeira parte, sobre ações relacionadas à transparência das contas públicas, destaca-se uma auditoria de levantamento¹⁷⁶ em relação a estrutura de governança relacionada às renúncias tributárias para subsidiar futuros trabalhos na área, efetivada através do TC 018.259/2013-8, analisado através do Acórdão nº 1205/2014 – Plenário¹⁷⁷, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro. Nesta análise inicial já foram detectadas graves irregularidades em relação à estrutura montada, pois os recursos não são geridos de forma a alcançar o resultado pretendido com a renúncia fiscal e não há normatização sobre como estas renúncias devem ser feitas ou instituídas. Além disso, em muitos casos, não há acompanhamento ou então não há mesmo prazo de vigência para a renúncia ou a identificação do órgão gestor desta. Também são detectados graves problemas relacionados à transparência, o que, de acordo com o relatório, dificulta tanto o controle do próprio TCU quanto o controle por parte da sociedade. Neste caso o Tribunal decidiu pela expedição de recomendação aos órgãos responsáveis pela administração tributária e pela concessão de renúncias fiscais para adotarem medidas para aumento da transparência, além de dar ciência ao Congresso Nacional e também a realização de auditorias de monitoramento desta situação, as quais foram feitos futuramente por acórdãos como o Acórdão 793/2016 – Plenário¹⁷⁸, que detectou melhoras na estrutura dentro da Receita Federal e o crescimento de propostas relacionadas ao assunto no Congresso Nacional, mas ainda persistindo graves problemas, principalmente relacionados à transparência das renúncias e à normatização dos ritos procedimentais (o

¹⁷⁵ Ibidem, p. 68.

¹⁷⁶ Auditorias de levantamento são, geralmente, um procedimento preliminar realizado pelos Tribunais de Contas onde estes levantam informações sobre determinada área que pretendem fiscalizar no futuro ou então para adquirir maior conhecimento sobre o objeto ao qual fiscalizarão. É prevista expressamente no art. 237 do RITCU.

¹⁷⁷ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1205/2014 - Plenário**. Auditoria Operacional com o objetivo de conhecer e avaliar a estrutura de governança das receitas tributárias. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Data de Julgamento: 14 mai. 2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1310360%22>.

¹⁷⁸ Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 793/2016. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Data de Julgamento: 06 abr. 2016.

que contribuiria para o aumento da transparência visto que a sociedade teria conhecimento e poderia garantir que o procedimento seria cumprido¹⁷⁹).

O TCU ainda realizou outros monitoramentos relacionados a itens do Acórdão nº 1205/2014 – Plenário, um deles sendo o Acórdão nº 1112/2020 – Plenário, onde o Tribunal reconheceu o cumprimento parcial dos itens relacionados a criação de mecanismos de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários sem órgão gestor e a orientação dos ministérios quanto à elaboração de metodologia de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas que utilizem recursos decorrentes de renúncias tributárias, porém ainda recomenda (lembrando que recomendações não obrigam o gestor público a adoção das medidas) a tomada de providências para a institucionalização de um modelo de governança para conceder e gestar benefícios fiscais¹⁸⁰.

Na segunda parte do relatório, ao falar sobre auditorias relacionadas a transparência nas organizações públicas, uma das quais ele dá destaque¹⁸¹, é uma auditoria que teve como jurisdicionados as instituições federais de educação superior (IFES) da Região Norte do Brasil (na época da realização da auditoria eram um total de dezessete), quanto à observância dos requisitos legais de transparência por parte destas instituições, especialmente quanto à transparência em seus portais da internet. Tal fiscalização foi instrumentalizada pelo processo nº TC 001.732/2018-8, com a análise do relatório de auditoria feita pelo corpo deliberativo do TCU, cujo relator foi o Ministro Walton Alencar Rodrigues¹⁸², no Acórdão nº 1943/2018 – Plenário¹⁸³. É uma auditoria

¹⁷⁹ Vide a observação de Martins Júnior no ponto 3.2 deste trabalho dos mecanismos de transparência como integrantes do devido processo legal administrativo em seu aspecto formal/procedimental.

¹⁸⁰ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1112/2020 - Plenário**. Monitoramento de Acórdãos relacionados ao controle das renúncias tributárias. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Data de Julgamento: 6 mai. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2405578%22>.

¹⁸¹ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Relatório sistêmico sobre transparência pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/63/C5/6F/46A1F6107AD96FE6F18818A8/Fisc_Transparencia.pdf, p. 72 e ss.

¹⁸² O Corpo Deliberativo, na linguagem dos Tribunais de Contas são aqueles que julgam (deliberando) os processos. Portanto, são os conselheiros a nível estadual/distrital/municipal e os ministros a nível federal. Em contraste, o corpo de servidores responsável por fazer as instruções e os relatórios de auditoria nos processos das Cortes de Contas são chamados de Corpo Instrutivo ou Corpo Técnico.

¹⁸³ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1943/2018 - Plenário**. Auditoria quanto a observância dos requisitos de transparência pelas Instituições Federais de Ensino Superior da Região Norte do Brasil. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Data de Julgamento: 22 ago. 2018. Disponível em:

que envolve com maior prioridade um controle de legalidade por parte do TCU, visto que nesta fiscalização se verificou, nos portais virtuais das IFES, se estão sendo cumpridos os requisitos de transparência ativa e passiva presentes na LAI e no decreto federal que a regulamenta e realizando, a partir disso, um ranking entre as instituições, baseado na Escala Brasil Transparente do Instituto Ethos¹⁸⁴, partindo da mais transparente a menos transparente¹⁸⁵. Porém, por mais que não seja uma fiscalização onde o Tribunal entre em reflexões profundas quanto a abrangência do princípio da transparência ou da publicidade, o acórdão ainda tece reflexões sobre a importância da transparência administrativa, seja pela equipe de auditoria que realizou a fiscalização, seja pelo voto do Ministro-Relator. Quanto à equipe técnica, temos a seguinte análise, ressaltando a importância da transparência para a fiscalização cidadã dos recursos aplicados, facilitando o controle social:

Para a ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro), há uma forte correlação entre atos de improbidade administrativa e ausência de transparência nos portais públicos. A divulgação, em tempo real, de informações sobre as ações executadas pelas IFES deve contribuir para melhorar essa realidade na medida em que favorece a que os cidadãos acompanhem e fiscalizem a regular aplicação, pela administração pública, dos valores destinados ao atendimento das necessidades da comunidade acadêmica.¹⁸⁶

Quanto ao Ministro-Relator, temos o seguinte comentário, notando os conceitos gerais e as regras trazidas pela LAI:

Em 2011, por meio da Lei 12.527/2011, foram estabelecidas diretrizes que ampliaram significativamente as possibilidades de acesso à informação. Além de fixar a publicidade como regra e o sigilo como exceção, tecnologia da informação e meios de comunicação foram associados para conferir agilidade e ampliar as possibilidades de consulta. Ao estabelecer os conceitos de transparência ativa e passiva, afastou-se o pressuposto da defesa de interesses pessoais e fomentou-se o controle da administração pública pelos cidadãos.¹⁸⁷

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2301834%22>.

¹⁸⁴ A elaboração desta escala por parte da equipe de auditoria indica que, por mais que o trabalho de fiscalização tenha tido por foco um notável controle de legalidade, com diplomas normativos como parâmetro principal para este, também existiu um certo controle de legitimidade (ou juridicidade) presente neste trabalho, pois para basear a elaboração desta escala, foi utilizado um meio não-normativo, produzido por um instituto privado que porém, para o Tribunal, constituiu como um bom padrão para ser aproveitado em seu trabalho, citando inclusive situações de uso de rankings parecidos pela União Federal (BRASIL, T. de C. da U., 2018b, p. 5).

¹⁸⁵ A título de curiosidade, o referido ranking pode ser acessado no seguinte link <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2301834%22>.

¹⁸⁶ BRASIL, Acórdão nº 1943/2018 – Plenário, op. cit., p. 2.

¹⁸⁷ Ibidem, p. 28.

Ainda na área de educação e envolvendo as IFES no Relatório Sistemático sobre Transparência Pública, deve-se destacar também outro trabalho do TCU em relação à transparência destas entidades da administração indireta, que é o TC 025.594/2016-8, analisado pela primeira vez no Acórdão nº 1178/2018 – Plenário¹⁸⁸, de relatoria da Ministra Ana Arraes, focada na avaliação do cumprimento das normas de transparência na gestão de recursos públicos no relacionamento entre as IFES e suas Fundações de Apoio¹⁸⁹, relação esta, ressaltada pelo Tribunal de Contas, que é permeada historicamente por uma confusão entre o que pertence à Instituição e o que pertence à Fundação de Apoio (por mais que ela orbite ao redor da universidade, estas fundações são pessoas jurídicas de direito privado), outro motivo pelo qual tal fiscalização seria necessária¹⁹⁰.

Entre os achados encontrados pela equipe de auditoria estão: a) a ausência, no âmbito do Ministério da Educação (MEC), de um registro sistematizado de credenciamentos e autorizações referentes ao relacionamento entre a Fundação de Apoio e a Instituição, por mais que ele seja o responsável pelo credenciamento e a divulgação de informações conexas a estas relações; b) ausência de sistema para registro dos ajustes feitos entre as Fundações e as IFES e de registro centralizado dos projetos executados nas IFES; c) falta de divulgação dos resultados das seleções para concessão de bolsas e os agentes participantes nos projetos; d) insuficiência de ferramentas que facilitem o acesso à informação (o relatório destaca que, no geral, os requisitos legais para a constituição páginas na Internet das próprias fundações e das instituições são preenchidos, porém falta o cumprimento de algumas outras exigências importantes da LAI, além de boas práticas com vistas a tornar esta informação mais transparente e completa); e) informações que demoram um tempo irrazoável para serem disponibilizadas nas páginas referidas

¹⁸⁸ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Relatório sistêmico sobre transparência pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/63/C5/6F/46A1F6107AD96FE6F18818A8/Fisc_Transparencia.pdf, p. 83 e ss.

¹⁸⁹ As Fundações de Apoio são pessoas jurídicas de direito privado que possuem a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento e inovação dentro das IFES, podendo celebrar convênios e contratos com as referidas instituições (as quais podem ocorrer inclusive por dispensa de licitação, por força do art. 24, XIII, da Lei 8.666/93) e estando atualmente regulamentadas pela Lei nº 8.958/94.

¹⁹⁰ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1178/2018 - Plenário**. Auditoria quanto a Transparência na gestão de recursos públicos no relacionamento entre fundações de apoio e instituições federais de ensino superior. Relator: Ministra Ana Arraes. Data do Julgamento: 23 mai. 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2299914%22>.

anteriormente; f) deficiências na divulgação de diversas informações as quais estão legalmente obrigados para tal, como os registros de despesas realizadas com recursos públicos, as seleções públicas e contratações realizadas com estes recursos¹⁹¹, as metas e resultados referentes as ações desenvolvidas, as informações institucionais e organizações, as prestações de contas de recursos públicos¹⁹² e outras informações contábeis, os procedimentos de controle realizados pela IFES e por órgãos de controle, entre outras; g) a ausência de um SIC (Serviço de Informações ao Cidadão)^{193 194}; h) ausência de responsável para responder por demandas relacionadas à LAI; i) ausência de sistemática de classificação de informações sigilosas¹⁹⁵. Vale demonstrar neste trabalho um excerto do trabalho da equipe de auditoria, em relatório integralmente acolhido pela Ministra-Relatora, demonstrando a diferenciação entre publicidade e transparência, sendo a primeira algo necessário para a segunda, porém não suficiente e, além disso, como a concretização do princípio da transparência exige condutas maiores que a mera publicação e disponibilização da informação pública:

1.2.52 A primeira observação a ser feita é que o acesso à informação tem matriz constitucional e que o fundamento da transparência é participação do cidadão na administração pública. (...). A transparência tem como objetivo a participação da sociedade civil na administração pública, a possibilidade de

¹⁹¹ Este ponto em específico chama à atenção ao trabalho de Canhadas citado no capítulo anterior pois, por mais que a Fundação de Apoio não seja uma instituição de direito público, ela também é obrigada a fazer ampla divulgação das despesas realizadas a partir dos recursos públicos que recebeu da IFES, de forma detalhada. Para a Fundação de Apoio esta exigência é inclusive legal desde 2010, quando foi adicionado o artigo 4º-A à Lei nº 8.958/94 (Art. 4º-A. Serão divulgados, na íntegra, em sítio mantido pela fundação de apoio na rede mundial de computadores - internet: (...) III - a relação dos pagamentos efetuados a servidores ou agentes públicos de qualquer natureza em decorrência dos contratos de que trata o inciso I; IV - a relação dos pagamentos de qualquer natureza efetuados a pessoas físicas e jurídicas em decorrência dos contratos de que trata o inciso I;)

¹⁹² Também é uma exigência legal em relação as Fundações de Apoio, vide nota de rodapé anterior.

¹⁹³ A existência de um SIC é especialmente importante na sistemática implementada pela LAI, visto que este é o órgão responsável por assegurar o acesso à informação ao público, servindo como mediador nos casos de pedido de acesso (no caso, da transparência passiva), esta previsão está no art. 9º, I da LAI (Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante: I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:).

¹⁹⁴ O TCU tende a exigir sua existência tanto em integrantes da Administração Pública quanto de pessoas jurídicas de direito privado que lidem com recursos públicos, como no exemplo das Fundações de Apoio, com base no próprio art. 2º da LAI (Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.).

¹⁹⁵ Por mais que, à primeira vista, pareça contraproducente o TCU dizer que algumas informações devem ser consideradas sigilosas, a LAI e a própria doutrina administrativista reconhecem a necessidade de tal fato ocorrer em determinadas circunstâncias, defendendo que este seja estritamente regulamentado por diplomas legais e seja a exceção à regra de publicidade das informações. Em outras fiscalizações, as quais serão abordadas no presente trabalho, o próprio Tribunal irá dar especial enfoque no procedimento sobre como este sigilo será decretado nas referidas informações e como ele é inclusive necessário de ser feito, por uma variedade de motivos.

que o cidadão possa influenciar na tomada de decisão, não apenas questionar os atos administrativos já realizados.

1.2.53 Se o objetivo é alcançar a participação na administração, os mecanismos de divulgação devem procurar minimizar a assimetria de informação entre o gestor e o cidadão. A publicidade é condição necessária, mas não suficiente, para a transparência. (...).

1.2.54 A fim de contornar esse tipo de dificuldade, torna-se necessário migrar do paradigma da publicidade para o da transparência. Historicamente, a publicidade, ainda que essencial ao ato administrativo, era um elemento quase acessório, uma mera formalidade, com a publicação na imprensa oficial do resultado ou de certa etapa de um processo, ou de uma fração de informação, como, por exemplo, o aviso de um edital ou o extrato de um contrato. Além disso, a publicidade era fundada na presunção de que a divulgação nesses meios a tornava de amplo conhecimento, o que é uma ficção.

1.2.55 O avanço da tecnologia permitiu que a presunção de conhecimento de uma pequena parcela de informação sobre os atos administrativos praticados se tenha tornado a possibilidade, a qualquer tempo, de ciência sobre uma gama muito maior de etapas e documentos. (...). Não é mais necessário ler o diário oficial todos os dias, basta procurar a informação quando houver interesse e tornou-se viável a divulgação em tempo real de uma miríade de atos de um qualquer processo para toda a humanidade. Passou-se de frações sintéticas à informação integral em tempo real.

1.2.56 No entanto, essa riqueza de informação levou a um paradoxo: da escassez de informação se passou ao excesso, e esse dificulta identificar o que é relevante. Os recursos de tecnologia de informação levaram à facilidade de se produzir documentos (relatórios, planilhas, análise, mensagens eletrônicas) e ao incremento na velocidade de sua circulação, o que dificulta a localização e a seleção do que é relevante, caso não sejam fornecidas ferramentas adequadas. Portanto, é preciso dar publicidade aos atos de gestão de forma organizada e flexível de forma a superar esse paradoxo. Precisa-se ser transparente.

(...)

1.2.58 Essas exigências legais corroboram o entendimento de que a transparência vai além da publicidade, porque impõe atributos gerenciais no acesso à informação. Não é suficiente que a informação esteja publicada, ela deve ser de fácil localização e manipulação. Portanto, a transparência envolve: a **completude**, com a divulgação dos objetos sob interesse na forma de uma relação, lista ou planilha; a maior **granularidade** possível na informação, isto é, deve-se procurar o máximo detalhamento e o mínimo de agregação (Decreto 8.777/16); **interoperabilidade**, o que significa a possibilidade de que organizações e sistemas trabalhar juntos, combinando-se diferentes conjuntos de dados (gravação em outros formatos e acesso automatizado); **usabilidade**, ou a facilidade de uso dos serviços de governo eletrônico (Lei 12.965/14, art. 25, IV), permitindo-se a navegação entre objetos relacionados de forma direta (transversalidade). Deixar de observar esses critérios implica desconsiderar a base jurídica e teleológica sobre a qual a transparência na gestão de recursos públicos foi construída.

(...)

1.2.61 A narrativa e a argumentação produzidas nesta seção tiveram como objetivos contextualizar a complexidade da matéria que envolve as fundações de apoio, evidenciar os esforços que o TCU tem empreendido para tornar a parceria das IFES com fundações de apoio aderente a princípios republicanos e fixar o regime jurídico relativo à transparência na gestão de recursos públicos. Toda a auditoria foi conduzida com base nessas premissas¹⁹⁶.

¹⁹⁶ BRASIL, Acórdão nº 1178/2018 – Plenário, op. cit., p. 9-11

É possível ver, neste trabalho, que o Tribunal empreendeu um controle amplo, com um objeto bem mais abrangente que no trabalho relacionado às IFES da Região Norte, também encontrando uma quantidade bem maior de achados. Aqui, além de um controle de legalidade, o qual foi empreendido ao verificar a compatibilidade dos mecanismos de transparência das Fundações de Apoio com a LAI e outros atos normativos federais relacionados ao acesso à informação, é possível ver também um controle de legitimidade (ou juridicidade), ao ver que a análise da transparência das entidades, além das determinações legais expressas em atos normativos, também levam em conta conceitos principiológicos e doutrinários (como a própria definição do que seria transparência e a superação do paradigma da publicidade para este).

Vale informar que, nesta auditoria sobre as relações entre as IFES e suas Fundações de Apoio, a Ministra-Relatora determinou que as equipes técnicas do Tribunal realizassem auditoria de monitoramento para acompanhar o cumprimento das determinações e recomendações elencadas neste acórdão e se os órgãos públicos envolvidos estão tomando providências para sanar o que foi relacionado no relatório de auditoria, o que está sendo efetivado através do processo TC 040.671/2018-6, o qual ainda não foi apreciado pelo Corpo Deliberativo do TCU e, portanto, não está disponível na consulta pública os achados da equipe de auditoria.

É muito importante destacar também, nesta parte do trabalho, ao falar de fiscalizações empreendidas pelo TCU na área da educação pública, mais especificamente em IFES, pela semelhança dos entes fiscalizados, a realização de auditoria extremamente recente, cujo primeiro acórdão foi publicado em março de 2021 (não aparece no relatório de fiscalização citado anteriormente por ter ocorrido depois de sua publicação), em todas as Instituições Federais de Ensino Superior do país para verificar a implementação do processo administrativo eletrônico nelas e a disponibilidade de módulo de consulta pública aos autos, independente de cadastros ou autorizações prévias¹⁹⁷, através do processo nº TC 027.948/2019-6 e tendo sua primeira análise pelo corpo deliberativo

¹⁹⁷ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 484/2021 - Plenário**. Auditoria de avaliação quanto a implementação do Processo Eletrônico nas Instituições Federais de Ensino. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Data de Julgamento: 10 mar. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2413039%22>, p. 26.

efetivada através do Acórdão nº 484/2021 – Plenário¹⁹⁸, com o mesmo Ministro-Relator do primeiro procedimento citado (Ministro Walton Alencar Rodrigues). Entre os achados encontrados, estão: a) a não-implementação do processo eletrônico por 12 (doze) das 104 (cento e quatro) IFES existentes no país; b) atraso na implementação deste processo em várias das que já começaram, com substancial parte do acervo processual ainda sendo físico; c) inexistência de normas regulamentadoras do processo eletrônico na instituição e, mais importante para este trabalho; d) a inexistência (ou indevida restrição) de acesso público aos processos que tramitam de forma eletrônica, além de não fornecer meios de pesquisa mais abrangentes para se encontrar o processo (na maioria das vezes disponibilizando como formas de pesquisa apenas o número do processo e/ou o nome do interessado), ou então exigindo cadastro prévio para realizar o acesso, além de nem sempre apresentar os documentos públicos nas pesquisas (não havendo sido decretado, expressamente, o sigilo deste documento, não haveria motivo para que ele não fosse disponibilizado). Tais restrições são expressamente vistas como indevidas pela equipe de auditoria, diminuindo os mecanismos de transparência ativa e aumentando os de transparência passiva¹⁹⁹.

Neste procedimento, o Tribunal analisa qual a importância da transparência dentro da Administração Pública, especialmente no tocante à publicização dos processos administrativos (tanto que determinarão a disponibilização em sua integralidade em meios eletrônicos e públicos) e o quanto isso é fundamental para concretizar a transparência, numa visão semelhante à apontada por Martins Júnior e Di Pietro no capítulo anterior, ao falar da importância do processo administrativo na concretização de direitos fundamentais. Vale destacar as observações feitas pela equipe de auditoria e as determinações dirigidas aos dirigentes das IFES brasileiras, lembrando que determinações são aqueles comandos do TCU que devem ser cumpridos pelos gestores públicos sob pena de multa. As observações da equipe de auditoria são as seguintes:

35. Um dos focos mais relevantes da auditoria é avaliar a transparência ativa das instituições, ou seja, a possibilidade de consulta de processos administrativos sem necessidade de procedimentos de credenciamento prévios. Essa avaliação consta de uma questão específica de auditoria e é tratada no achado correspondente.

36. A concretização efetiva da transparência ativa para os atos administrativos da Administração Pública, além de garantir o alcance de um

¹⁹⁸ Ibidem.

¹⁹⁹ Ibidem, p. 13-15

princípio de matiz constitucional, favorece as ações dos órgãos de controle e fomenta o controle social. Por exemplo, podem ser examinados e avaliados, de forma on-line e a qualquer momento e lugar, processos licitatórios, concessão de benefícios, formalização de convênios, pagamentos diversos, e muitos outros.²⁰⁰

As determinações aprovadas pelo Plenário do TCU são as seguintes, destacando o espírito de máxima transparência da Lei de Acesso à informação e aplicando-os ao processo administrativo:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, às Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação (IFEs/MEC) que:

9.1.1. implementem meio eletrônico para a realização de processo administrativo, de modo que os novos autos sejam autuados em formato digital, nos termos do Decreto 8.539/2015 e da Portaria-MEC 1.042/2015;

9.1.2. independentemente da plataforma utilizada, adotem as providências para que seja possível a consulta pública do inteiro teor dos documentos e processos eletrônicos administrativos, mediante versão ou módulo que no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) corresponde à Pesquisa Pública (transparência ativa do “módulo CADE”), independentemente de cadastro, autorização ou utilização de login e senha pelo usuário, observada a classificação de informações sob restrição de acesso nos termos da Lei 12.527/2011 e do Decreto 7.724/2012;

9.1.3. como regra, classifiquem os documentos e processos administrativos como públicos, excepcionando-se a classificação em outros graus de sigilo nos termos da Lei 12.527/2011 e do Decreto 7.724/2012;

9.1.4. no prazo de 120 dias, elaborem plano de ação que preferencialmente seja disponibilizado em processo eletrônico para o qual se concederá acesso ao TCU, indicando de forma sintética as ações, seus responsáveis e os prazos previstos para a efetiva adoção das medidas contidas nos itens acima;²⁰¹.

Após o Relatório Sistêmico sobre Transparência Pública, publicado em 2018, o TCU continuou realizando atividades de fiscalização em relação à transparência dos órgãos públicos, fazendo outras auditorias e ações, de maior ou menor tamanho, para averiguá-las. Uma delas, que tem a peculiaridade de analisar dados extremamente sensíveis, normalmente acobertados sob o manto do sigilo fiscal, foi feita no processo TC 021.258/2018-0, materializado através do Acórdão 1174/2019 – Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, tratando-se de auditoria na Receita Federal com a intenção de verificar a possibilidade de auditoria dos dados do Sistema Tributário Nacional e a transparência das informações prestadas à sociedade, após diversas outras fiscalizações empreendidas pelo Tribunal terem sido frustradas pela oposição do sigilo fiscal pela

²⁰⁰ Ibidem, p. 10-11

²⁰¹ Ibidem, p. 31.

Receita Federal²⁰². Neste acórdão, o Tribunal destaca a dificuldade de ter acesso aos dados pois a Receita Federal oporia a restrição de sigilo fiscal (o que, no caso do TCU, contrariaria normas internacionais de auditoria) indevidamente enquanto disponibiliza formas de quebrá-las através do compartilhamento com extrema facilidade a outros órgãos governamentais, como a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), a Advocacia-Geral da União (AGU) e o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), muitas vezes sem autorização legal ou via simples contrato administrativo²⁰³. As observações deste acórdão relembram inclusive as tecidas no Acórdão nº 1205/2014 – Plenário, pois a administração tributária, da qual a Receita Federal faz parte, ainda falha em dar transparência ativa aos dados relacionados a parcelamentos especiais e moratórias concedidas em sua competência²⁰⁴.

Neste trabalho, o TCU também destaca a importância do controle social nesta área, especialmente por lidar com tributos pagos por toda a sociedade, os órgãos da administração tributária deveriam estar mais abertos aos seus dados para controle social, quando estes são de acesso público (como por exemplo, notas fiscais cujos destinatários são órgãos da Administração Pública), especialmente pela modalidade da transparência ativa, o que ele chamará de “cidadania fiscal”, além da importância que tal disponibilização produz para a composição de estatísticas confiáveis, que também ajudarão a subsidiar políticas públicas com igual qualidade^{205 206}.

Esta auditoria destaca, ao final do seu trabalho, a necessidade de implementação de um Programa de Auditabilidade e Transparência do Sistema Tributário

²⁰² BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1174/2019 - Plenário**. Auditoria na Receita Federal para verificar a auditabilidade do sistema tributário nacional e a transparência das informações prestadas à sociedade. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Data de Julgamento: 22 mai. 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2350021%22>.

²⁰³ Ibidem, p. 259.

²⁰⁴ Ibidem, p. 24.

²⁰⁵ Ibidem, p. 25-28.

²⁰⁶ Pior ainda, em muitos casos os referidos dados da administração tributária na verdade são compartilhados pela Receita Federal ao Serpro (empresa estatal de processamento de dados cuja privatização já está em vias de planejamento pelo governo federal, através do Decreto nº 10.206, de 22 de janeiro de 2020) e a Dataprev (empresa estatal que lida com as informações previdenciárias, também em vias de ser privatizada pelo governo federal pelo Decreto nº 10.199, de 15 de janeiro de 2020) e então vendidos para os cidadãos a preços muitas vezes exorbitantes cuja composição também não é vista como transparente pelo TCU (BRASIL, T. de C. da U., 2019a, p. 28). Este compartilhamento de dados inclusive, não possui autorização legal, ocorrendo mediante contrato administrativo, o que é considerado como extremamente problemático pelo Tribunal (BRASIL, T. de C. da U., 2019a, p. 259).

Nacional e salienta as dificuldades que sua implementação pode ter, pois necessitará haver a alteração de muitos dos sistemas existentes e, muitas vezes, a falta de vontade do órgão Receita Federal do Brasil de prestar contas de suas atividades e desenvolver maior transparência nelas²⁰⁷. Tal ponto se relaciona inclusive à pesquisa desenvolvida pela Controladoria-Geral da União (CGU) ainda na época da *vacatio legis* da LAI, referenciada no capítulo 3 deste trabalho onde o seu coordenador, Prof. Roberto DaMatta relata as possíveis dificuldades de implementação da LAI não apenas no sentido de adaptação de sistemas e rotinas de trabalho para satisfazer as demandas e os prazos prescritos na lei, mas também a vontade dos servidores da Administração Pública Federal em fazê-la cumprir integralmente, pois possuíam diversos receios das consequências que este diploma normativo poderia provocar^{208 209}.

Outra particularidade desta auditoria é justamente a preocupação com a forma de classificação do sigilo e sua operacionalização onde, ao contrário das fiscalizações citadas anteriormente, o Tribunal defende um certo grau de sigilo dos dados com os quais são lidados neste caso (da administração tributária), porém que seja de uma forma racional e adequada. No mesmo sentido está a LAI e a doutrina administrativista, que consideram o sigilo algo que pode ser necessário, mas que deve estar expressamente previsto na lei (onde, além de cumprir com os ditames dos princípios da transparência e da publicidade, também cumpre com o que determina o princípio da legalidade administrativa) e ter regras bem definidas de aplicação. Além disso, mesmo os dados sigilosos podem ser compartilhados entre órgãos da Administração Pública em determinados casos, com a condição de que o órgão que receba os dados se comprometa a manter o sigilo oposto pelo órgão originário, como no caso do próprio TCU (o próprio STF já assentou a possibilidade do TCU requisitar estes documentos a órgãos da Administração Pública e a

²⁰⁷ BRASIL, 2019a, op. cit., p. 29.

²⁰⁸ Podemos incluir nessas possíveis consequências relatadas pelos servidores da Administração Pública Federal o que eles consideram como “uso indevido” das informações concedidas, que seria o receptor das informações usá-la de forma considerada como descontextualizada ou sensacionalista e, por isso, achavam que a LAI deveria ter exigido alguma forma de motivação ao solicitar a informação, o que denota claramente um senso de propriedade sob as informações por parte dos seus detentores, que também será destacado pela pesquisa ao falar da presença da “cultura do pendrive” dentro das repartições públicas, onde informações relacionadas a órgãos públicos ficam armazenadas dentro de dispositivos pessoais de seus integrantes. (BRASIL, C. G. da U.; UNESCO, 2011).

²⁰⁹ BRASIL, Controladoria Geral da União; UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2011. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46417>.

impossibilidade destes órgãos de recusarem o seu fornecimento usando o sigilo fiscal como justificativa, como abordado no ponto 2.2 deste trabalho). Vale destacar algumas das determinações feitas pelo Ministro-Relator ao final de seu voto, a seguir:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. Determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do RITCU, que elabore e apresente a este Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, plano de ação com vistas a corrigir os problemas e mitigar os riscos identificados neste relatório, a fim de harmonizar a preservação do sigilo fiscal com a necessidade de controle interno e externo do sistema tributário nacional, preservando o núcleo essencial dos princípios constitucionais envolvidos, contendo, para cada uma das determinações emitidas no presente Acórdão, no mínimo, as ações necessárias, os responsáveis e os prazos previstos para implementação.

9.2. Determinar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do RITCU, que:

(...)

9.2.3. estabeleça, partindo do princípio da coerência do sistema, e tendo em vista os princípios basilares que dão suporte a organização estatal, conforme disposto no Parecer PGFN/PGA 980/2004, os parâmetros de análise do compartilhamento de informações sigilosas, diferenciando-o da quebra de sigilo fiscal;

(...)

9.2.5. atualize o Plano de Dados Abertos, considerando os preceitos da Política de Dados Abertos e da Política de Governança Digital, a fim de implementar medidas concretas para o fornecimento de acesso aos dados públicos, de forma aberta, estruturada e legível por máquina, divulgando, dentre outros, a política de acesso às informações e as bases de dados disponíveis;

9.3. Recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do RITCU, que:

9.3.1. classifique, considerando as determinações constantes da Lei de Acesso à Informação e o histórico das solicitações de acesso à informação demandadas pela sociedade, as bases de informação disponíveis, a fim de efetuar a divulgação ativa daquelas informações relevantes para o exercício do controle social;

(...)

9.3.5. avalie, considerando as determinações constantes da Lei de Acesso à Informação e tendo em vista que não está sob a guarda do sigilo fiscal, nem no plano normativo nem no plano fático, conforme disposto no Parecer PGFN/CAT 669/2015, a divulgação ativa dos processos administrativos fiscais;

9.3.6. estabeleça, considerando as determinações constantes da Lei de Acesso à Informação e tendo em vista que não se encontram sob a guarda do sigilo fiscal, conforme disposto no Parecer PGFN/CAT 1.479/2015, a divulgação ativa das notas fiscais eletrônicas cujos destinatários sejam órgãos e entidades da Administração Pública;

(...)

9.3.9. estabeleça, em conjunto com o Serpro e a Dataprev, considerando as determinações previstas na Lei de Acesso às Informações, na LDO 2018 e nas Políticas de Dados Abertos e de Compartilhamento de Bases de Dados do governo federal, previstas nos Decretos 8.777/2016 e 8.789/2016, os mecanismos para acesso a dados de forma menos onerosa possível, a exemplo do modelo previsto no art. 4º da Portaria STI/MP 58/2016, diferenciando os custos de extração de dados brutos dos serviços de customização e de business intelligence;

(...)

9.3.12. avalie, considerando as boas práticas internacionais de pesquisa estatística e a necessidade de fomentar a pesquisa científica de base empírica sobre a gestão pública prevista na Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, a possibilidade de uso dos registros administrativos custodiados pelos órgãos e unidades do Sistema Tributário Nacional, para fins de formulação e avaliação das políticas públicas nacionais²¹⁰.

No presente momento o cumprimento das determinações e recomendações feitas por esta auditoria estão sendo monitoradas através do processo TC 014.556/2019-7, que já teve sua primeira análise empreendida no Acórdão nº 1266/2020 – Plenário, que determinou a continuação do monitoramento, que seja considerada como parcialmente cumprida a determinação de elaboração de plano de ação pelo Ministério da Economia e cumpridas as determinações relacionadas ao plano de auditabilidade do Sistema Tributário Nacional e o estabelecimento de parâmetros para o compartilhamento de dados protegidos pelo sigilo fiscal com outros órgãos da administração (neste caso foi editado pelo Presidente da República o Decreto nº 10.209, de 22 de janeiro de 2020, que disciplina tal ação). Quanto aos outros itens, foram considerados “em cumprimento” ou “em implantação”, a serem analisados futuramente em outros procedimentos²¹¹.

Outro assunto de suma importância no nosso contexto atual e que não escapou da atenção do TCU, tendo sido bastante abordado pela Corte no último ano, foi a pandemia causada pelo Novo Coronavírus, que infelizmente já tomou as vidas de milhares de brasileiros e continua a devastar o país. A pandemia levou às manchetes dos jornais discussões importantes sobre a transparência pública^{212 213 214}, que já vinham sendo fiscalizadas pelo Tribunal fazem alguns anos mas, em relação aos dados ligados ao

²¹⁰ BRASIL, 2019a, op. cit., p. 277-280

²¹¹ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1266/2020 - Plenário**. Monitoramento de determinações e recomendações do acórdão que apreciou o grau de auditabilidade da Receita Federal. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Data de Julgamento: 20 mai. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2403730%22>.

²¹² Sobre isso, temos decisões liminares do STF em relação a alterações na forma do Governo Federal de divulgar dados da pandemia na página da Internet do Ministério da Saúde (ADPF 690 MC. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Data de julgamento: 09 jun. 2020. Data de Publicação: 10 jun. 2020), que foi notícia em diversos portais (por exemplo: <https://www.migalhas.com.br/quentes/328624/moraes-determina-que-ministerio-da-saude-restabeleca-divulgacao-de-dados-sobre-covid-19>)

²¹³ Sobre transparência nas informações sobre a vacinação contra a COVID-19: <https://oglobo.globo.com/sociedade/coronavirus/relatorio-aponta-falta-de-transparencia-em-informacoes-publicas-sobre-vacinacao-no-brasil-24909681>.

²¹⁴ Sobre a importância da transparência para monitorar a pandemia em povos indígenas: https://oglobo.globo.com/sociedade/covid-19-falta-de-transparencia-dificulta-monitoramento-da-pandemia-em-povos-indigenas-aponta-estudo-24653975?utm_source=Twitter&utm_medium=Social&utm_campaign=O%20Globo.

combate a pandemia, como contratações públicas, estatísticas de casos e mortes provocados por esta, adquiriu uma importância fundamental para a sociedade, que obviamente deve ter acesso a todos os dados disponíveis para realizar debates e discutirem as políticas de combate à pandemia desenvolvidas pelos entes públicos.

O TCU também realizou diversas ações relacionadas à pandemia, fiscalizando políticas públicas implementadas pelo governo federal para combate ao Coronavírus e seus efeitos, como o Auxílio Emergencial²¹⁵ e implementando um portal onde pode ser acompanhada à atuação do Tribunal como um todo neste combate, o Programa Cooperera²¹⁶.

O Tribunal, em conjunto com a Transparência Internacional, lançou uma cartilha com recomendações para os gestores públicos relacionada à transparência nas compras públicas com o objetivo de adquirir materiais para o combate à COVID-19, estando baseada na legislação brasileira, como a Lei de Licitações, a Lei de Acesso à Informação e a Lei nº 13.979/2020, que autoriza ações excepcionais relacionadas ao combate da pandemia do novo Coronavírus, além de propostas desenvolvidas por organizações internacionais e da sociedade civil envolvidas com a promoção da transparência. Esta apresentação, sucinta, recomenda, entre outras ações, o estabelecimento de portal eletrônico para a divulgação de contratações emergenciais, seus editais (além de todas as fases públicas da seleção, podendo divulgar também o processo de aquisição) e seus termos aditivos e da legislação correlata, devendo ser segregado do Portal da Transparência comum (que obrigatoriamente deve existir de acordo com o art. 8º, §2º, da LAI²¹⁷), porém divulgado em destaque, sendo divulgado em até 2 (dois) dias após a assinatura do instrumento contratual (conforme também determina parcialmente o art. 4º, §2º, da Lei nº 13.979/2020, com a redação dada pelas Leis nº 14.035/2020 e 14.065/2020²¹⁸). O portal eletrônico especificado também deve permitir o download das

²¹⁵ Inclusive o Tribunal lançou um balanço em relação as ações feitas para fiscalizar o Auxílio Emergencial, em moldes semelhantes ao Relatório Sistêmico sobre Transparência Pública, que pode ser consultado em: <https://portal.tcu.gov.br/balanco-da-fiscalizacao-do-auxilio-emergencial.htm>.

²¹⁶ Pode ser acessado em: <https://sites.tcu.gov.br/coopera/>.

²¹⁷ Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. (...) § 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

²¹⁸ Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de

informações publicadas, em diversos formatos, oferecer meios de contatos (eletrônicos ou telefônicos) com o órgão que detém o portal, oferecer mecanismo para registro de manifestação de ouvidorias e um SIC. Além disso, oferece recomendações adicionais, como a utilização de canais de comunicação diversos (sites de notícias, TV, rádio e mídias sociais) para divulgarem informações simplificadas, a publicação de relatórios periódicos consolidando os dados das contratações, a criação de uma ação orçamentária específica quanto a COVID-19 e a criação de uma comissão de transparência e controle social, composta pelo poder público e pela sociedade civil para monitorar as ações de enfrentamento²¹⁹. Também foram realizadas fiscalizações pelo TCU relacionadas à pandemia, uma delas, de grande relevância, no âmbito do Ministério da Saúde (e seus órgãos vinculados) para acompanhar e avaliar a estrutura de governança montada com o objetivo de combater a crise gerada pela COVID-19, efetivada através do TC 014.575/2020-5, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Na primeira análise do processo, efetivada através do Acórdão nº 1335/2020 – Plenário, de forma preliminar, já foram encontradas irregularidades relacionadas à transparência, especialmente quanto a informações tardias disponibilizadas ao Tribunal e ao público sobre processos de contratação relacionados à pandemia e à ausência de termo de referência²²⁰ nos referidos processos e de motivação do porquê as referidas compras foram feitas nas determinadas quantidades. É ressaltado que, por mais que a pandemia da COVID-19 e a Lei nº

que trata esta Lei. (...) § 2º Todas as aquisições ou contratações realizadas com base nesta Lei serão disponibilizadas, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contado da realização do ato, em site oficial específico na internet, observados, no que couber, os requisitos previstos no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com o nome do contratado, o número de sua inscrição na Secretaria da Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de aquisição ou contratação, além das seguintes informações: I – o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato; II – a discriminação do bem adquirido ou do serviço contratado e o local de entrega ou de prestação; III – o valor global do contrato, as parcelas do objeto, os montantes pagos e o saldo disponível ou bloqueado, caso exista; IV – as informações sobre eventuais aditivos contratuais; V – a quantidade entregue em cada unidade da Federação durante a execução do contrato, nas contratações de bens e serviços. VI - as atas de registros de preços das quais a contratação se origine.

²¹⁹ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL; BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Recomendações para Transparência de Contratações Emergenciais em Resposta à Covid-19**. São Paulo: Associação Transparência e Integridade, 2020. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>.

²²⁰ O termo de referência (também conhecido como projeto básico) é um documento elaborado pela própria Administração Pública, exigido pelo art. 6º, IX, da Lei de Licitações, e que, em muitos casos, acompanha o edital de licitação, que elaborará sobre o objeto da contratação que está sendo feita pelo ente público, contando com os estudos realizados e as justificativas para se chegar em determinado quantitativo, condições, entre outras características. É extremamente importante para efetivar a transparência, especialmente no aspecto da motivação dos atos da Administração, pois ele irá expor como e porque ela determinou que a contratação ocorreria de determinada forma e em determinada quantidade e estimando um gasto específico.

13.979/2020 tenha permitido contratações com procedimentos simplificados, com a presunção de que as aquisições são derivadas de uma emergência e hipóteses de dispensa de licitação, isso não é uma carta branca para a realização de contratações sem parâmetros mínimos de transparência, o que muitas vezes é determinado pela lei, como o art. 4º-E, §1º, da Lei nº 13.979/2020 (com a redação dada pela Lei nº 14.035/2020), que estabelecerá os requisitos mínimos para o termo de referência na aquisição dos bens com base nesta lei²²¹. Vale ressaltar que aqui está sendo realizado apenas um levantamento preliminar, com as informações coletadas pela equipe técnica, havendo ainda espaço para diversas outras análises quanto a transparência²²².

Outra análise, feita dois meses depois, foi através do Acórdão nº 1888/2020 – Plenário que, em seu relatório de auditoria, contou com uma seção específica para falar da transparência das ações e informações do Ministério da Saúde, lançando algumas limitações e possibilidades de aperfeiçoamento das suas ações, entre elas a inclusão da ocupação de leitos hospitalares por Estado e Município e de maior transparência nos repasses de recursos por parte do Ministério à Estados e Municípios para o combate à pandemia, pois as informações são de difícil acesso e, nos portais da transparência estaduais e municipais, as informações estão alocadas de formas extremamente heterogêneas. No voto do Ministro-Relator (que também contém um capítulo relacionado à transparência), é determinado ao Ministério da Saúde que ajuste sua estratégia de comunicação das medidas adotadas para o enfrentamento da pandemia, tanto à imprensa quanto à sociedade (a equipe técnica, com a concordância do Ministro-Relator, considerou esta estratégia especialmente falha e confusa, o que causa muitos danos à imagem do Ministério, além da falha de transparência) e que se continue a verificar a

²²¹ Art. 4º-E. Nas aquisições ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado. § 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado referidos no **caput** deste artigo conterá: I – declaração do objeto; II – fundamentação simplificada da contratação; III – descrição resumida da solução apresentada; IV – requisitos da contratação; V – critérios de medição e de pagamento; VI – estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, 1 (um) dos seguintes parâmetros: a) Portal de Compras do Governo Federal; b) pesquisa publicada em mídia especializada; c) sites especializados ou de domínio amplo; d) contratações similares de outros entes públicos; ou e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; VII – adequação orçamentária.

²²² BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1335/2020 - Plenário**. Primeiro Ciclo da Auditoria de avaliação da estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde para o combate à crise gerada pelo novo Coronavírus. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Data de Julgamento: 27 mai. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2411751%22>.

transparência dos portais do Ministério pois haverá outras análises relacionadas a este processo²²³.

Três meses depois, em outubro de 2020, o Tribunal realizou terceira análise dentro deste processo, que até agora foi a mais longa e detalhada (vale destacar que estes relatórios foram apreciados com extrema rapidez pelo Corpo Deliberativo do Tribunal, visto as necessidades provocadas pela pandemia), através do Acórdão nº 2817/2020 – Plenário. Neste acórdão, que além de avaliar a transparência do próprio Ministério da Saúde, irá analisar também a transparência da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em suas contratações, órgão da Administração Pública Indireta vinculado ao Ministério da Saúde. Vale observar que a Fiocruz é a principal responsável pela aquisição dos insumos relacionados à campanha de vacinação contra a COVID-19 no âmbito federal. Quanto ao Ministério da Saúde, é observado pela equipe que os processos administrativos no âmbito do Ministério passam por dois sistemas eletrônicos diferentes, o que é considerado contraproducente e tem como consequência a imposição de maiores dificuldades para o controle tanto interno quanto externo e propõe a extinção de um deles para a utilização do Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Pela primeira vez também são citadas informações relacionadas à transparência das campanhas de vacinação, visto que nesta época já haviam diversas notícias quanto à compra de vacinas pelo governo federal²²⁴ mas o Ministério da Saúde não oferecia muitos esclarecimentos quanto a elas (o que é ressaltado no relatório) e ainda tarda a publicar contratos baseados na Lei nº 13.979 (fora do prazo legal), além de não ter se adaptado a algumas das inovações da Lei nº 14.035/2020 (que adicionou diversos dispositivos ao diploma anterior), mantendo a divulgação apenas de dados como “valor total, número e prazo de vigência do contrato, nome e CNPJ do contratante e número do processo de contratação”²²⁵. Quanto à Fiocruz,

²²³ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1888/2020 - Plenário**. Segundo Ciclo da Auditoria de avaliação da estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde para o combate à crise gerada pelo novo Coronavírus. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Data de Julgamento: 22 jul. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2420064%22>.

²²⁴ É possível ressaltar como exemplo a notícia de pedido de esclarecimentos por parte do Ministério Público Federal ao Ministério da Saúde quanto a compra de vacinas, disponível em: <http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/mpf-cobra-do-ministerio-da-saude-esclarecimentos-sobre-vacinacao-da-populacao-brasileira-contra-covid-19>.

²²⁵ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2817/2020 - Plenário**. Terceiro Ciclo da Auditoria de avaliação da estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde para o combate à crise gerada pelo novo Coronavírus. Relator: Ministro Benjamin Zymler, 21 out. 2020. Disponível em:

por mais que ela publique diversos dados, a equipe técnica também vê que ela não tem portal específico para a divulgação das contratações relacionadas à COVID-19, o que deve ser feito por determinação legal nem divulga alguns outros dados importantes (o disposto no art. 4º, §2º, da Lei 13.979/2020)²²⁶. Também é ressaltado como a pandemia trouxe à baila a importância da transparência e sua falta em muitos entes federativos, conforme o excerto a seguir:

433. A pandemia de Covid-19 trouxe à tona a falta de transparência das aquisições dos entes subnacionais, em flagrante descumprimento aos referidos dispositivos. A falta de transparência, em muitos casos, pode ajudar a encobrir eventuais desvios na aplicação dos recursos, em um contexto de emergência de saúde pública, com elevados reflexos econômicos e sociais para o país²²⁷.

Baseado nisso, é proposta pela equipe técnica a determinação para que o Ministério da Saúde elabore, junto com as Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde, um sistema de registro eletrônico centralizado que disponibilize os dados da execução orçamentária e financeira das ações e serviços em saúde. Além disso, em relação ao acórdão anterior (Acórdão nº 1888/2020 – Plenário), o Tribunal considerou que a maioria de suas determinações estão em andamento ou cumpridas, exceto a relacionada à melhoria da comunicação do Ministério da Saúde com a sociedade, que decidiu por sua reiteração²²⁸. As determinações e recomendações do referido acórdão demonstram diversas vezes a importância de políticas relacionadas à transparência, especialmente da campanha de vacinação, que à época ainda não havia começado no território nacional, conforme possível ver no extrato a seguir:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de fiscalização na modalidade acompanhamento, com o objetivo de avaliar a estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde para o combate à crise gerada pelo novo coronavírus, bem como os atos referentes à execução de despesas públicas, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator em:

9.1. determinar ao Ministério da Saúde, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que, no prazo de quinze dias contados da ciência desta deliberação:

9.1.1. nos termos do art. 16, inciso VI, da Lei 8.080/1990, elabore plano estratégico detalhado para a viabilização, em especial, das seguintes medidas de comunicação de risco previstas no Plano de Contingência Nacional para

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2435627%22>, p. 56.

²²⁶ Ibidem.

²²⁷ Ibidem, p. 61.

²²⁸ Ibidem.

Infecção Humana pelo novo Coronavírus (nível de resposta Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional):

9.1.1.1. informar as medidas a serem adotadas pelos profissionais de diversas áreas e pela população geral;

9.1.1.2. elaborar junto com a área técnica materiais informativos/educativos sobre o novo coronavírus e distribuí-los para a população, profissionais de saúde, jornalistas e formadores de opinião; e

9.1.1.3. disponibilizar peças publicitárias a serem veiculadas nos diversos meios de comunicação;

(...)

9.1.4. nos termos do art. 4º, § 2º, da Lei 13.979/2020, disponibilize em **site** específico as informações pertinentes a todas as aquisições ou contratações realizadas com base nessa norma legal;

9.1.5. dê publicidade por meio digital dos entes subnacionais que não tenham disponibilizado tempestivamente os dados de execução de despesas em saúde por meio do Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde (art. 39 da Lei Complementar 141/2012), bem como dê ciência do fato aos conselhos de saúde responsáveis por fiscalizar os referidos entes, por força do art. 1º, § 2º, da Lei 8.142/1990;

9.1.6. instrua todos os processos de aquisição de insumos estratégicos para saúde no Sistema Eletrônico de Informações SEI/MS, conforme exigido pela Portaria GM/MS 900/2017;

9.2. determinar à Fundação Oswaldo Cruz, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que, no prazo de quinze dias contados da ciência desta deliberação:

9.2.1. nos termos do art. 4º, § 2º, da Lei 13979/2020, disponibilize em **site** específico as informações pertinentes a todas as aquisições ou contratações realizadas com base nessa norma legal, inclusive o contrato de Encomenda Tecnológica firmado com o Laboratório AstraZeneca;

9.3. recomendar ao Ministério da Saúde, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU que,:

(...)

9.3.4. no prazo de quinze dias contados da ciência desta deliberação, dê ampla transparência em seu **site** às iniciativas relativas à vacina da Covid-19 existentes no país, indicando, entre outras informações, qual o papel do Ministério da Saúde em cada iniciativa e as tratativas para incorporação dos produtos no Programa Nacional de Imunizações, nos termos dos arts. 3º e 4º da Lei 6.259/1975 e da Lei 12.527/2011;

9.3.5. no prazo de sessenta dias contados da ciência desta deliberação que elabore em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Saúde e com o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, plano de ação com vistas a possibilitar que o sistema de registro eletrônico centralizado de que trata o art. 39 da Lei Complementar 141/2012 atenda ao disposto no art. 48, § 1º, incisos II e III, c/c o art. 48-A, incisos I e II, da Lei Complementar 101/2000, de modo que, sem prejuízo das atuais funcionalidades, possibilite:

9.3.5.1. disponibilização, em tempo real, de dados da execução orçamentária e financeira das receitas e das despesas com ações e serviços públicos em saúde;

9.3.5.2. no que tange às despesas, identificação do bem fornecido ou do serviço prestado, da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, com a identificação do respectivo número de Cadastro de Pessoa Física ou Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, e, quando for o caso, do procedimento licitatório realizado;

9.3.5.3. no que tange às receitas, todos os lançamentos e recebimentos das unidades gestoras, inclusive referentes a recursos extraordinários.

9.4. recomendar à Fundação Oswaldo Cruz, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU que, no prazo de quinze dias contados da ciência desta deliberação:

9.4.1. dê ampla publicidade à Encomenda Tecnológica celebrada com o Laboratório AstraZeneca, observando as diretrizes estabelecidas pelo art. 3º da Lei 12.527/2011;

9.5. dar ciência ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020 que:

(...)

9.5.3. é necessário documentar e tornar públicas todas as alterações realizadas nas bases de dados relativas aos sistemas de informação do Ministério da Saúde, de modo a dar efetividade aos princípios e diretrizes constantes do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério da Saúde e da Política Nacional de Informação e Informática em Saúde.

9.6. considerar atendidas as recomendações constantes dos itens 9.2.1 do Acórdão 1.335/2020-Plenário e 9.3 do Acórdão 1.888/2020-Plenário;²²⁹

O último acórdão disponível dessa série de fiscalizações sobre a atuação do Ministério da Saúde e da Fiocruz durante a pandemia foi o nº 4049/2020 – Plenário²³⁰, decidido no início de dezembro de 2020, onde foi verificado o cumprimento das determinações anteriores e a execução das ações relacionadas ao enfrentamento da pandemia, exceto as determinadas no acórdão anterior pois foi considerado que o Ministério da Saúde e a Fiocruz não tiveram tempo hábil para cumpri-las. Quanto às outras determinações, foi verificado que foram instituídos formalmente órgãos dentro do Ministério da Saúde para acompanhamento da pandemia e subsidiando a tomada de decisão dentro do órgão (um dos achados de auditorias anteriores era que este órgão, por mais que existente na prática, não tinha ato formal de instituição). Além disso, é recomendado (porém sem caráter vinculativo), um maior detalhamento dos dados de casos e óbitos ocasionados pela COVID-19 dentro do portal do Ministério da Saúde, especialmente com a sua consolidação por bairros e distritos de residência²³¹, para aumentar a transparência e auxiliar as decisões dos gestores locais. Além disso, também é determinada a transparência dos grupos de trabalho instituídos dentro do Ministério para deliberar e assessorar as ações governamentais relacionadas à vacinação contra a COVID-19.

²²⁹ Ibidem, p. 110-112.

²³⁰ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 4049/2020 - Plenário**. Quarto ciclo da Auditoria de avaliação da estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde para o combate à crise gerada pelo novo Coronavírus. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Data de Julgamento: 8 dez. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2446682%22>.

²³¹ A título de exemplo, existe portal no âmbito do Município do Rio de Janeiro onde constam estas informações, podendo ser acessado em: <https://covidporcep.rio.br>

5. PARÂMETROS ENCONTRADOS

No ano de 2018, Flávio Garcia Cabral escreveu um artigo para a Revista de Direito Administrativo da FGV intitulado “O princípio da eficiência administrativa na jurisprudência do TCU” onde o autor discorre sobre a interpretação que o Tribunal de Contas da União dá a outro princípio constitucional expresso presente no art. 37, *caput*, da CRFB/88 (adicionado após a Emenda Constitucional nº 19, de 1998), qual seja, o princípio da eficiência administrativa.

Neste trabalho, o autor chega à conclusão de que a interpretação que o TCU dá a este princípio não é uniforme e não possui significados únicos e que, muitas vezes, não estão bem definidos, podendo ser encontradas diversas aplicações deste princípio em múltiplas ocasiões, em acórdãos com temáticas e objetos extremamente vastos e distantes entre si^{232 233}. Porém, mesmo com estas conclusões, o autor escreve que o princípio da eficiência, na doutrina administrativista brasileira, é um que tem múltiplos significados e é multifacetado e o Tribunal, em sua aplicação, não o interpretou de forma diferente à doutrina, inclusive afirmando na conclusão do artigo que:

Deveras, pode-se observar ao longo das linhas escritas até aqui que as interpretações feitas pelo TCU se situam no mesmo patamar semântico das que são feitas pela doutrina administrativista brasileira, reforçando essa amplitude de elementos referentes à eficiência administrativa. Apurou-se pois, que a eficiência administrativa na ótica do TCU representa o exercício da função administrativa de maneira célere, gerando menores custos, seja isoladamente, seja em uma relação entre os custos e os benefícios alcançados, sempre buscando o cumprimento das finalidades legais²³⁴.

Assim, como o princípio da eficiência, o princípio da transparência administrativa é um que possui uma aplicação extremamente ampla no âmbito da Administração Pública, também possuindo múltiplos aspectos e âmbitos de aplicação, vide os trabalhos de Martins Júnior e Canhadas, que dividem este princípio em diversos subprincípios.

²³² Como exemplo disso o autor chega a citar acórdãos específicos do Tribunal de Contas da União que aplicam o referido princípio da eficiência como reforço argumentativo de suas decisões passando por uma enorme variedade de temas, desde acórdãos sobre seleção de pessoal dentro dos entes do Sistema S, a determinações dirigidas a Petrobrás, obras na BR-381 na Região Metropolitana de Belo Horizonte e projetos aprovados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, o DNIT (CABRAL, 2018, p. 165–167).

²³³ CABRAL, Flávio Garcia. O princípio da eficiência administrativa na jurisprudência do TCU. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 1, p. 151–174, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v277.2018.74805>, p. 169-171.

²³⁴ *Ibidem*, p. 171.

Em consequência desta multiplicidade de usos é possível identificar, nos acórdãos do TCU citados no capítulo anterior, que a transparência ensejou uma quantidade enorme de fiscalizações e outros trabalhos no âmbito do Tribunal, levando inclusive a elaboração do Relatório Sistêmico sobre Transparência Administrativa, que compilou algumas das principais ações realizadas pelo TCU na área até o ano de 2018.

É possível também identificar que estas ações relacionadas à transparência administrativa envolveram uma enorme variedade de temas e objetos analisados, indo desde a análise da política fiscal do governo federal, ao analisar a transparência das renúncias fiscais feitas pela União Federal, passando também pelo tema educação, com fiscalizações diversas em IFES, avaliando os seus níveis de transparência, suas relações com as fundações de apoio e a implementação do processo administrativo eletrônico, foi visto também o tema dados fiscais, com a avaliação sobre os mecanismos de sigilo e o compartilhamento de dados sensíveis feitos pela Receita Federal até, finalmente, a avaliação extremamente ampla da política governamental de combate à COVID-19, no âmbito do Ministério da Saúde, além de dezenas de outros trabalhos com outros objetos no âmbito do TCU que não entraram no presente trabalho.

Em todas essas fiscalizações anteriormente citadas, é possível ver o papel do princípio da transparência como parte fundamental da análise empreendida pelo Tribunal, servindo tanto como reforço argumentativo às determinações e às conclusões atingidas tanto pelo corpo técnico quanto pelo corpo deliberativo, como quanto base da própria fiscalização, agindo a partir também dos ditames da Lei de Acesso à Informação, dispositivo normativo fundamental na concretização da transparência na Administração Pública. Os acórdãos nº 1943/2018 – Plenário, 1178/2018 – Plenário e 484/2021 – Plenário, por exemplo, relacionados às fiscalizações em Instituições Federais de Ensino Superior, tem como uma de suas principais balizas a referida LAI, usando-a como ponto de controle da atuação destas instituições e daqueles que as orbitam enquanto os demais acórdãos também se utilizam de definições principiológicas do princípio da transparência para balizar suas ações.

Porém, por mais que o TCU tenha aplicado o princípio da transparência de diversas formas em múltiplas ocasiões, a forma com a qual ele o fez e determinou quais

condutas seriam ou não transparentes por parte dos gestores públicos não destoam do que a doutrina nacional define como ações garantidoras deste princípio. A doutrina discorre sobre a importância de que as informações sejam sempre consideradas como públicas a menos que haja expressa determinação legal em sentido contrário²³⁵, assim como o faz o TCU nos acórdãos 1943/2018 – Plenário e 484/2021 - Plenário. Neste sentido, vale destacar o trabalho de fiscalização do Tribunal na Receita Federal do Brasil onde ele, além de abordar a questão já discutida da publicidade como regra, aborda também sobre como o sigilo das informações deve ser bem definido, quando tal medida é necessária, como meio de garantir a proteção dos dados do próprio contribuinte, que não o verá sendo compartilhado indevidamente ou sem determinação legal, o Acórdão 1174/2019 - Plenário.

É também escrito pelos autores citados sobre como os princípios da publicidade e da transparência na esfera administrativa são diferentes, por mais que aquele seja necessário para este ser concretizado e como também a transparência envolve um paradigma diferente, quase que evolutivo, em relação à publicidade²³⁶, diferenciação a qual foi acolhida pelo TCU em seus trabalhos de fiscalização aonde, além de abordar como o paradigma da transparência representa uma evolução em relação a publicidade, ao obrigar a Administração Pública a disponibilizar suas informações de forma a garantir seu acesso mais facilitado, como visto no Acórdão 1178/2018 - Plenário.

Outro padrão também achado no presente trabalho foi a percepção que o TCU tem de si mesmo ao realizar estes trabalhos de fiscalização, atuando segundo ele mesmo como indutor da transparência no âmbito da Administração Pública Federal brasileira, estando expressamente presente em seu Plano Estratégico essa intenção²³⁷ e no acórdão que aprovou o Relatório Sistêmico sobre Transparência Administrativa (Acórdão 2512/2018 – Plenário). Além disso, o Tribunal tenta sempre dar efetividade aos seus trabalhos, tentando garantir que suas medidas preconizadas serão cumpridas através de, em grande parte das vezes, determinações expressas aos gestores públicos (lembrando que estas são

²³⁵ CARVALHO FILHO, *op. cit.*, p. 105; DI PIETRO, *op. cit.*, p. 231; MARTINS JÚNIOR, *op. cit.*, p. 55; MEDAUAR, *op. cit.*, p. 134.

²³⁶ CANHADAS, *op. cit.*, p. 195-196; MARTINS JÚNIOR, *op. cit.*, p. 37-38

²³⁷ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Plano estratégico: 2019-2025**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/plano-estrategico-2019-2025.htm>.

aquelas que podem gerar sanções pelo seu descumprimento)²³⁸ e a determinação, no caso à equipe técnica do Tribunal, que realize monitoramentos das fiscalizações realizadas, acompanhando se as referidas determinações foram ou não efetivamente implantadas pelos gestores públicos e, portanto, se a ação do TCU gerou resultados em relação a conduta concreta da Administração Pública.

Também presente na atuação do TCU em relação a transparência administrativa é o uso ocasional de indicadores oriundos de organizações não-governamentais, portanto entidades privadas, como no Acórdão nº 1943/2018 – Plenário, que classificou as IFES da Região Norte do Brasil segundo um indicador de transparência baseado na Escala Brasil Transparente do Instituto Ethos e, em determinados casos, a parceria com organizações não-governamentais para auxílio na elaboração de políticas relacionadas à transparência, como a Transparência Internacional Brasil, ao elaborarem juntos as Recomendações para Transparência de Contratações Emergenciais em Resposta à Covid-19²³⁹.

Sobre isso inclusive, a própria Transparência Internacional Brasil, que é notadamente conhecida também por organizar o Índice de Percepção da Corrupção, um dos principais indicadores sobre corrupção estatal no mundo²⁴⁰, organizou um ranking de transparência no combate à COVID-19, ranqueando os Estados brasileiros, suas capitais, além do governo federal, na sua transparência em relação às medidas de enfrentamento da crise causada pelo COVID-19²⁴¹, tendo feito diversas avaliações entre os dias 21 de maio de 2020 e 1º de setembro de 2020, com uma nova metodologia a partir da última, baseada nas Recomendações anteriormente citadas²⁴². Neste último ranking, feito após as

²³⁸ É frequente também a existência de recomendações (que não geram sanções pela sua não-adoção pelo gestor), que normalmente são mais genéricas e envolvem a adoção e elaboração de planos caso o gestor público assim o prefira.

²³⁹ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL; BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Recomendações para Transparência de Contratações Emergenciais em Resposta à Covid-19**. São Paulo: Associação Transparência e Integridade, 2020. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>.

²⁴⁰ Disponível em <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>

²⁴¹ Disponível em <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>

²⁴² TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL. **Metodologia 2: Transparência em contratações emergenciais, doações, programas de estímulo econômico e medidas de proteção social**. São Paulo: Associação Transparência e Integridade, 2020. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/103:tibr-notametodologica2rankingcovid?stream=1>.

primeiras avaliações do TCU sobre a governança do Ministério da Saúde na pandemia, o governo federal atingiu um índice de 71 pontos, o que foi considerado como “bom” por parte da organização, que conclui pela melhora dos portais da transparência do governo federal ao longo do tempo devido à cobrança da sociedade, porém ainda pior que 21 (vinte e um) dos 27 (vinte e sete) Estados da Federação mais o Distrito Federal e 21 das 26 capitais estaduais do país²⁴³. Isso permite a conclusão que, por mais que a transparência do governo federal no combate à pandemia ainda seja pior que a da maior parte dos entes subnacionais, em grande parte causada pela inércia do próprio governo federal neste combate²⁴⁴, o TCU contribuiu para uma certa melhora na referida transparência pelos seus trabalhos de auditoria no Ministério da Saúde no período da pandemia.

Em conclusão, é possível dizer que o Tribunal de Contas da União, órgão independente competente, de acordo com a CRFB/88, para auxiliar o Congresso Nacional no controle externo em relação à Administração Pública Federal e nos seus repasses financeiros as administrações públicas estaduais, municipais e distrital, possui larga produção relacionada ao controle da transparência na Administração Pública e de aplicação do princípio da transparência administrativa, em diversos trabalhos, que chegaram a gerar relatórios como o Relatório Sistêmico sobre Transparência Pública. Porém, por mais que aplique este princípio em diversos âmbitos, seja como reforço argumentativo ou como base do próprio trabalho de fiscalização, ele não o faz destoando muito da doutrina do direito administrativo, inclusive reforçando suas definições.

Além disso, o Tribunal também não faz apenas um controle de estrita legalidade das políticas públicas nos seus trabalhos de fiscalização, por mais que este seja extremamente importante e esteja presente nestes trabalhos, é possível também ver o controle do tribunal sendo exercido também no aspecto da juridicidade, verificando a conformidade da política pública não só com o comando da lei, mas com os princípios presentes no ordenamento jurídico nacional, como o próprio princípio da transparência.

²⁴³ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL. **Ranking de Transparência no Combate à COVID-19**. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/#ranking>.

²⁴⁴ Exemplo de notícia sobre como a inércia do governo federal no combate ao Novo Coronavírus foi um teste para as instituições nacionais: <https://www.dw.com/pt-br/como-a-pandemia-testou-as-instituicoes-nacionais/a-56775070>.

E, para finalizar, é possível também ver o importante trabalho do TCU também no âmbito da transparência no meio da grave crise ocasionada pela pandemia da COVID-19, fazendo amplas avaliações da condução desta por parte do Ministério da Saúde e tecendo graves críticas à política do governo federal feita durante a pandemia, trazendo resultados relevantes, conforme salientado pela Transparência Internacional.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das características essenciais de qualquer Estado que se considere como democrático é a existência de órgãos responsáveis pela atividade de controle externo. Estes órgãos devem ser fortes e bem aparelhados para o bom exercício de tal atividade. Tal modalidade de controle pode ser exercida de diversas maneiras e, no Brasil (assim como na maior parte dos países que fazem parte do continente americano²⁴⁵) essa função recai sob a titularidade do Poder Legislativo que, na esfera federal brasileira, conta com o auxílio de um poderoso órgão que conta com autonomia organizacional, funcional e orçamentária garantidas pela Constituição Federal em seu artigo 73²⁴⁶, qual seja, o Tribunal de Contas da União, o TCU.

O TCU, auxiliando o Poder Legislativo em suas funções, exerce a maior parte das atividades de controle externo sobre a Administração Pública Federal brasileira, realizando frequentes trabalhos de fiscalização nesta para garantir que o seu agir administrativo esteja sempre em estrito cumprimento tanto à lei (controle de legalidade) quanto ao ordenamento jurídico como um todo, em todos os seus princípios (controle de juridicidade) podendo, para isso, tomar uma enorme gama de ações com o fim atingir tal objetivo, possuindo competências, tanto a nível constitucional quanto a nível infraconstitucional²⁴⁷, extremamente amplas para requisitar documentos e realizar diligências perante os órgãos públicos, ou então expedir determinações e recomendações ao Poder Público e, em última instância, exercer o poder de sanção em relação aos agentes públicos, para que suas ações gerem resultados concretos na

²⁴⁵ A título de exemplificação, dentro da América Latina, tanto a Argentina quanto o México possuem órgãos de controle da atividade estatal que, diferentemente do adotado no Brasil, possuem maior vinculação ao Poder Legislativo dos seus países e menor autonomia em relação a este, quando comparados com o Brasil (AGUIAR, [s. d.]).

²⁴⁶ Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

²⁴⁷ Na Constituição Federal estas competências estão detalhadas entre os artigos 70 e 75 da CRFB/88 enquanto que a nível infraconstitucional, é possível vê-las na Lei nº 8443/92, a Lei Orgânica do TCU (LOTUCU).

Administração Pública^{248 249}. Estas competências inclusive foram objeto de estudo por parte deste trabalho, com o intuito de analisar quais seriam as possibilidades e os limites à ação de fiscalização da atividade administrativa por parte do Tribunal.

Para atingir o seu objetivo, qual seja, o exercício do controle externo na Administração Pública Federal, o Tribunal se utiliza de todos esses meios, individualmente ou em conjunto, para garantir o cumprimento de dois importantes princípios que regulamentam a atividade administrativa, ambos com estatura constitucional, seja de forma expressa ou de forma implícita, quais sejam, os princípios da publicidade e da transparência administrativas. Estes são fundamentais para a Administração Pública de qualquer Estado democrático pois esta tem que ser necessariamente aberta aos interesses da população e dos grupos sociais, disponibilizando e dando publicidade a todas as informações geradas por ela, tanto aquelas que foram requeridas aos órgãos públicos quanto a divulgação de ofício (que deve ser priorizada) e, além de dar publicidade por meios oficiais, como os Diários Oficiais, ela também deve garantir que esta informação esteja acessível de forma fácil

²⁴⁸ Foi possível ver o uso de diversos meios citados, individual ou conjuntamente, para garantir o cumprimento daquilo que foi analisado pelo Tribunal, seja por recomendações cujo cumprimento não é obrigatório mas demonstram boas práticas por parte do administrador (como ocorrida em alguns pontos relacionados as auditorias em relação à pandemia da COVID-19, onde foram recomendadas maior transparência e divulgação de dados relacionados à pandemia tanto ao Ministério da Saúde quanto à Fundação Oswaldo Cruz) ou então determinações de ação por parte da Administração Pública, que podem dar um espaço maior de ação pela parte do gestor público (como ocorrida na auditoria relacionada ao sigilo fiscal dentro da Receita Federal do Brasil, ao determinar a realização de planos de ação e atos normativos para que seja resguardado o referido sigilo e o intercâmbio de informações pelos órgãos públicos) ou um espaço bem restrito (como na auditoria que determinou a implementação do processo administrativo eletrônico por parte das IFES), dependendo do grau de normatização da questão envolvida previamente à fiscalização por parte do Tribunal. Outro meio adotado frequentemente pelo TCU também foi a determinação e a realização de monitoramentos das suas fiscalizações, onde pode ser acompanhado frequentemente e em um amplo espaço de tempo o cumprimento de tudo o que foi determinado pelo Tribunal (em praticamente todas as fiscalizações citadas neste trabalho houve algum tipo de monitoramento, já encerrado ou ainda em curso, notadamente na auditoria relacionada à análise dos benefícios tributários concedidos).

²⁴⁹ Vale nota a complexidade dos trabalhos de fiscalização citados neste texto, pois envolvem objetos de amplitude larga e complexos, que muitas vezes levam tempo para serem fiscalizados. Por exemplo, os trabalhos relacionados as IFES envolveram, com a exceção da fiscalização das referidas instituições na Região Norte, que foi de âmbito regional, todas as Instituições do tipo existentes no Brasil, que estão presentes em suas centenas pelo país, os trabalhos envolvendo benefícios tributários envolveram renúncias bilionárias, os trabalhos na Receita Federal envolveram diversos órgãos públicos além da própria Receita (como a AGU e a PGFN) e os trabalhos relacionados à pandemia da COVID-19 envolveu todo um Ministério e uma autarquia federal (o Ministério da Saúde e a Fundação Oswaldo Cruz) em um esforço hercúleo de combate a maior pandemia da história do país.

e organizada de maneira a fácil compreensão de todos os cidadãos pois, em uma democracia, são eles que conferem legitimidade ao agir da própria Administração²⁵⁰.

Este trabalho espera demonstrar, portanto, como ocorreu a atividade de fiscalização do Tribunal de Contas da União em relação aos órgãos da Administração Pública Federal no cumprimento dos princípios da publicidade e transparência administrativas, seja em seu aspecto principiológico, considerando as definições dadas por parte da doutrina ao alcance e o escopo destes princípios quanto no aspecto legal, relacionado às normas que os regulamentam na esfera infraconstitucional, notadamente a Lei nº 12.527/2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação.

Quanto ao aspecto principiológico intenta-se demonstrar por meio desta monografia se, na análise empreendida pelo TCU do cumprimento dos princípios citados no parágrafo anterior, o Tribunal convergiu, em seus julgamentos, com o que a doutrina nacional define ao falar do que constituem os princípios da publicidade e transparência administrativas em suas produções acadêmicas. Ao longo desta pesquisa, foi possível dizer afirmativamente em relação a este questionamento pois, com base nos Acórdãos proferidos pela corte baseados nos trabalhos de fiscalização empreendidos pelo corpo técnico, foi visto que o Tribunal de Contas da União interpretava os princípios de forma semelhante a esta²⁵¹, definindo que a publicidade e a transparência são conceitos diferentes, por mais que ambos sejam fundamentais à Administração e, além disso, que a transparência deve ser sempre a mais ampla possível, exceto se o sigilo (presente expressamente em lei) determinar o contrário (como ocorrido no caso da auditoria dos dados fiscais da Receita Federal do Brasil) e, ao mesmo tempo, a Administração Pública deve notadamente dar preferência a

²⁵⁰ É possível ver essa diferenciação destacada pelo próprio Tribunal na fiscalização realizada para avaliar a relação entre as IFES e as suas Fundações de Apoio (Acórdão nº 1178/2018 – Plenário).

²⁵¹ Um dos principais exemplos disso é a auditoria sobre a relação das IFES com as suas Fundações de Apoio, onde a equipe técnica do Tribunal, em relatório acolhido integralmente pela Ministra-Relatora, distingue os princípios da publicidade e da transparência de forma semelhante a realizada pela doutrina nacional, afirmando que a transparência envolve obrigações que vão além da publicidade, como a completude (divulgação dos objetos sob interesse na forma de uma relação, lista ou planilha), granularidade (procurar o máximo detalhamento e o mínimo de agregação), interoperabilidade (a possibilidade de que organizações e sistemas trabalhar juntos, combinando-se diferentes conjuntos de dados) e a usabilidade (facilidade de uso dos serviços de governo eletrônico) (BRASIL, 2018a).

modalidade ativa da transparência em relação a modalidade passiva, disponibilizando os seus dados de ofício ao invés de esperar um requerimento por parte do cidadão.

Quanto ao aspecto legal, é possível ver também que o TCU, em suas fiscalizações, exerceu, concomitante ao aspecto principiológico, um amplo controle de legalidade das atividades da Administração Pública, determinando que esta adede diversas ações suas para que estas sejam exercidas no estrito cumprimento da lei²⁵².

Outro aspecto importante presente nos documentos produzidos pelo TCU analisados neste trabalho é que o Tribunal de Contas da União vê a si mesmo como um indutor da transparência perante a Administração Pública Federal onde, além das fiscalizações empreendidas em casos concretos, é possível ver em documentos de planejamento do Tribunal o papel em que se vê como responsável por induzi-la aos agentes públicos através do seu trabalho.²⁵³

²⁵² Esse aspecto de adaptação mais estrita dos órgãos públicos à lei é possível de ver especialmente nas auditorias dentro das IFES, onde se determina uma maior transparência no seu relacionamento com as Fundações de Apoio com base em dispositivos legais como a Lei nº 8.958/94 e a Lei de Acesso à Informação e também na determinação da implementação do processo administrativo eletrônico, onde se utiliza um decreto presidencial como base (Decreto 8.539/2015). Além disso, se vê este padrão também nas auditorias relacionadas ao combate à pandemia da COVID-19, onde se analisa a atuação do Ministério da Saúde e da Fundação Oswaldo Cruz em relação aos diplomas expedidos especificamente para compras de insumos destinados ao combate à pandemia, especialmente a Lei nº 13.979/2020.

²⁵³ Como exemplo disso, o Plano Estratégico do Tribunal (PET) em vigor atualmente ressalta a importância da transparência dentro da Administração e vê uma responsabilidade, por parte do Tribunal, em induzi-la perante os gestores públicos através dos seus trabalhos (BRASIL, 2019c). Também essa espécie de missão na qual o TCU se vê está presente no Acórdão nº 2512/2018, que aprova o Relatório Sistemático sobre Transparência Pública, onde se menciona expressamente este dever (BRASIL, 2018c).

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Simone Coêlho. Origem e Evolução dos Tribunais de Contas. [s. l.], Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d90d801833a681b1#:~:text=O%20presente%20artigo%20examina%20a,evolu%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Tribunais%20de%20Contas.&text=A%20partir%20das%20pesquisas%20empreendidas,Tribunal%20de%20Contas%20da%20Uni%C3%A3o>. Acesso em: 2 set. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO (TCU). *In*: BELOCH, Israel; ABREU, Alzira Alves de (org.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/tribunal-de-contas-da-uniao-tcu>. Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890**. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. **Coleção de Leis da República do Brasil**, Rio de Janeiro: 7 nov. 1890. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D00966-A.html. Acesso em: 1 set. 2020.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro: 24 fev. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 1 set. 2020.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro: 16 jul. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 1 set. 2020.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro: 18 set. 1946. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 1 set. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Diário Oficial da União**, Brasília: 24 jan. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 1 set. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União**, Brasília: 5 out. 1988. Seção 1, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 set. 2020.

_____. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 16 jul. 1992. Seção 1, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm. Acesso em: 1 set. 2020.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília: 18 nov. 2011. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 16 ago. 2020.

_____. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial da União**, Brasília: 16 maio. 2012. Seção 1, Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em: 16 ago. 2020.

BRASIL, Controladoria Geral da União; UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2011. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46417>. Acesso em: 16 ago. 2020.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Referendo em Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 4190 Rio de Janeiro**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. Data de Julgamento: 10 mar. 2010. Data de Publicação: 11 jun. 2010. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612217>. Acesso em: 15 set. 2020.

_____. **Mandado de Segurança 26969 Distrito Federal**. Primeira Turma. Relator: Ministro Luiz Fux. Data de Julgamento: 18 nov. 2014. Data de Publicação: 12 dez. 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7459206>. Acesso em: 18 set. 2020.

_____. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1222222 Rio Grande do Sul**. Segunda Turma. Relator: Ministro Edson Fachin. Data de Julgamento: 29 jun. 2020. Data de Publicação: 14 out. 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur428063/false>. Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1205/2014 - Plenário**. Auditoria Operacional com o objetivo de conhecer e avaliar a estrutura de governança das receitas tributárias. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Data de Julgamento: 14 maio. 2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1310360%22>. Acesso em: 25 mar. 2021.

_____. **Acórdão nº 1178/2018 - Plenário**. Auditoria quanto a Transparência na gestão de recursos públicos no relacionamento entre fundações de apoio e instituições federais de ensino superior. Plenário. Relator: Ministra Ana Arraes. Data de Julgamento: 23 maio.

2018 a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2299914%22>. Acesso em: 23 mar. 2021.

_____. **Acórdão nº 1943/2018 - Plenário.** Auditoria quanto a observância dos requisitos de transparência pelas Instituições Federais de Ensino Superior da Região Norte do Brasil. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Data de Julgamento: 22 ago. 2018 b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2301834%22>. Acesso em: 20 mar. 2021.

_____. **Acórdão nº 2512/2018 - Plenário.** Acórdão sobre o Relatório Sistêmico sobre Transparência Pública. Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman. Data de Julgamento: 31 out. 2018 c. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2335085%22>. Acesso em: 1 abr. 2021.

_____. **Acórdão nº 1174/2019 - Plenário.** Auditoria na Receita Federal para verificar a auditabilidade do sistema tributário nacional e a transparência das informações prestadas à sociedade. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Data de Julgamento: 22 maio. 2019 a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2350021%22>. Acesso em: 30 mar. 2021.

_____. **Acórdão nº 1112/2020 - Plenário.** Monitoramento de Acórdãos relacionados ao controle das renúncias tributárias. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Data de Julgamento: 6 maio. 2020 a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2405578%22>. Acesso em: 1 abr. 2021.

_____. **Acórdão nº 1266/2020 - Plenário.** Monitoramento de determinações e recomendações do acórdão que apreciou o grau de auditabilidade da Receita Federal. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Data de Julgamento: 20 maio. 2020 b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2403730%22>. Acesso em: 1 abr. 2021.

_____. **Acórdão nº 1335/2020 - Plenário.** Primeiro Ciclo da Auditoria de avaliação da estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde para o combate à crise gerada pelo novo Coronavírus. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Data de Julgamento: 27 maio. 2020 c. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2411751%22>. Acesso em: 5 abr. 2021.

_____. **Acórdão nº 1888/2020 - Plenário.** Segundo Ciclo da Auditoria de avaliação da estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde para o combate à crise gerada pelo novo Coronavírus. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Data de Julgamento: 22 jul. 2020 d. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2420064%22>. Acesso em: 5 abr. 2021.

_____. **Acórdão nº 2817/2020 - Plenário.** Terceiro Ciclo da Auditoria de avaliação da estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde para o combate à crise gerada pelo novo Coronavírus. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Data de Julgamento: 21 out. 2020 e. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2435627%22>. Acesso em: 6 abr. 2021.

_____. **Acórdão nº 4049/2020 - Plenário.** Quarto ciclo da Auditoria de avaliação da estrutura de governança montada pelo Ministério da Saúde para o combate à crise gerada pelo novo Coronavírus. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Data de Julgamento. 8 dez. 2020 f. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2446682%22>. Acesso em: 7 abr. 2021.

_____. **Acórdão nº 484/2021 - Plenário.** Auditoria de avaliação quanto a implementação do Processo Eletrônico nas Instituições Federais de Ensino. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Data de Julgamento: 10 mar. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2413039%22>. Acesso em: 20 mar. 2021.

_____. **Conhecendo o Tribunal**. 7. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2019b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/conhecendo-o-tcu-7-edicao.htm>. Acesso em 18 ago. 2020.

_____. **Plano estratégico: 2019-2025**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2019c. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/plano-estrategico-2019-2025.htm>. Acesso em 15 mar. 2021.

_____. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Boletim do Tribunal de Contas da União Especial**, Brasília: 2 jan. 2020 g. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/regimento-interno.htm>. Acesso em: 6 mar. 2021.

_____. **Relatório sistêmico sobre transparência pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2018d. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/63/C5/6F/46A1F6107AD96FE6F18818A8/Fisc_Transparencia.pdf. Acesso em: 14 mar. 2021.

_____. **Resolução-TCU nº 308, de 13 de fevereiro de 2019**. Dispõe sobre o sistema de planejamento e gestão do Tribunal de Contas da União. **Diário Oficial da União**, Brasília: 25 fev. 2019 d. Seção 1, p. 133. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/64775851. Acesso em: 15 mar. 2021.

CABRAL, Flávio Garcia. O princípio da eficiência administrativa na jurisprudência do TCU. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 1, p. 151–174, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v277.2018.74805>. Acesso em 21 out. 2020.

CANHADAS, Fernando Augusto Martins. **O direito de acesso à informação pública: o princípio da transparência administrativa**. Curitiba: Appris, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Júlia Ávila. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 15, n. 79, p. 15–40, 2013. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2013/10/Direito-Publico-Administracao-Publica-e-a-nova-Lei-de-Acesso-a-Infomacao.pdf>. Acesso em 16 ago. 2020.

COSTALDELLO, Angela Cassia. **Tribunais de Contas no Brasil**. In: JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes *et al.* (org.). **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/20/edicao-1/tribunais-de-contas-no-brasil>. Acesso em: 2 set. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

_____. Participação popular na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 191, p. 26–39, 1993. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639>. Acesso em 16 ago. 2020.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. *E-book*.

GREGÓRIO, Carlos Eduardo Róllo. **A Natureza Jurídica das Decisões do Tribunal de Contas da União**. 52 f. 2012. Monografia de Pós-Graduação - Escola da Magistratura do Distrito Federal, Brasília, 2012. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/a-natureza-juridica-das-decisoes-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>. Acesso em: 9 set. 2020.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. (Coleção Jacoby de Direito Público). v. 3. *E-book*.

JARDIM, José Maria. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 119, n. 1, p. 137–152, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v46i1>. Acesso em 16 ago. 2020.

MARRARA, Thiago. Princípios do Processo Administrativo. *In*: BITENCOURT NETO, Eurico; MARRARA, Thiago (org.). **Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Federal de Processo Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 75–112.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Princípio da Transparência. *In*: MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Teoria Geral e Princípios do Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. (Tratado de Direito Administrativo, v. 1). v. 1, p. 64.

_____. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 22. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. *E-book*.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais do processo administrativo no Direito brasileiro. **RIL: R. de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 136, p. 5–28, 1997.

SALLES, Alexandre Aroeira. Tribunais de Contas: competentes constitucionalmente para o exercício das funções administrativa e jurisdicional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 1, p. 203, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v277.2018.74807>. Acesso em 02 set. 2020.

SANTOS, Murilo Giordan. **Coisa Julgada Administrativa**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. *E-book*.

SUNDFELD, Carlos Ari *et al.* O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 866–890, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201734>. Acesso em 14 out. 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari. Processo Administrativo - um diálogo necessário entre Estado e cidadão. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 6, n. 23, p. 39–51, 2006. Acesso em 20 mar. 2021.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL. **Metodologia 2: Transparência em contratações emergenciais, doações, programas de estímulo econômico e medidas de proteção social**. São Paulo: Associação Transparência e Integridade, 2020a. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/103:tibr-notametodologica2rankingcovid?stream=1>. Acesso em 21 abr. 2021.

_____. **Ranking de Transparência no Combate à COVID-19**. São Paulo, 2020b. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/#ranking>. Acesso em: 21 abr. 2021.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL; BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Recomendações para Transparência de Contratações Emergenciais em Resposta à Covid-19**. São Paulo: Associação Transparência e Integridade, 2020. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>. Acesso em 21 abr. 2021.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil**. 360 f. 2016. Doutorado - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1221597_2016_completo.pdf. Acesso em: 4 mar. 2021.