

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**

**GENIVALDO PINHEIRO DOS SANTOS**

**“AVALIANDO A TRANSPARÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS EM CASOS DE APURAÇÃO DE  
IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS”.**

**DISSERTAÇÃO APRESENTADO(A) AO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE  
MESTRE(A) EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

**DATA DA DEFESA: 14/12/2022**

**ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA**

**PRESIDENTE DA COMISSÃO EXAMINADORA: PROFº ROBERT GREGORY MICHENER**

**PROFº ROBERT GREGORY MICHENER  
ORIENTADOR(A)**

**PROFª ALINE BRÊTAS DE MENEZES  
MEMBRO EXTERNO**

**PROFº EDILSON CORREIA ALVES LIMA  
MEMBRO EXTERNO**

**RIO DE JANEIRO, 14 DE DEZEMBRO DE 2022.**

---

**PROFº/ª FLAVIO CARVALHO DE VASCONCELOS  
DIRETOR(A)**

---

**PROFº ANTONIO DE ARAUJO FREITAS JUNIOR  
PRÓ-REITOR DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**

## ATA DE DEFESA - EBAPE - MAP Genivaldo Pinheiro dos Santos pdf

Código do documento ba2709cb-7bb8-4801-a954-35d76193e341



### Assinaturas



ROBERT GREGORY MICHENER  
gregory.michener@fgv.br  
Assinou



Aline Brêtas de Menezes  
aline.menezes@fgv.br  
Assinou



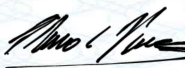
EDILSON CORREIA ALVES LIMA  
edilson.lima@ufpi.edu.br  
Assinou



Genivaldo Pinheiro dos Santos  
pinheiro3109@gmail.com  
Assinou



FLAVIO CARVALHO DE VASCONCELOS  
flavio.vasconcelos@fgv.br  
Assinou



Antonio de Araujo Freitas Junior  
antonio.freitas@fgv.br  
Assinou

*Antonio de Araujo Freitas Junior*

### Eventos do documento

#### 23 Jan 2023, 16:18:54

Documento ba2709cb-7bb8-4801-a954-35d76193e341 **criado** por MÁRCIA GUALANDI DE BARROS DUTRA (f952a8df-d12f-4142-a142-80940fc67599). Email: Marcia.dutra@fgv.br. - DATE\_ATOM: 2023-01-23T16:18:54-03:00

#### 23 Jan 2023, 16:22:02

Assinaturas **iniciadas** por MÁRCIA GUALANDI DE BARROS DUTRA (f952a8df-d12f-4142-a142-80940fc67599). Email: Marcia.dutra@fgv.br. - DATE\_ATOM: 2023-01-23T16:22:02-03:00

#### 24 Jan 2023, 10:28:37

ROBERT GREGORY MICHENER **Assinou** (14926dd2-927f-4b74-a9d6-39d1e0bb9b25) - Email: gregory.michener@fgv.br - IP: 201.39.147.100 (201.39.147.100 porta: 37808) - **Geolocalização: -22.9407 -43.1863** - Documento de identificação informado: 017.737.816-69 - DATE\_ATOM: 2023-01-24T10:28:37-03:00

#### 24 Jan 2023, 10:34:58

ALINE BRÊTAS DE MENEZES **Assinou** - Email: aline.menezes@fgv.br - IP: 189.125.125.200 (189.125.125.200 porta: 16030) - **Geolocalização: -22.9376 -43.1816704** - Documento de identificação informado: 339.259.908-52 - DATE\_ATOM: 2023-01-24T10:34:58-03:00

**31 Jan 2023, 08:40:19**

EDILSON CORREIA ALVES LIMA **Assinou** - Email: edilson.lima@ufpi.edu.br - IP: 200.137.163.96 (200.137.163.96 porta: 23654) - Documento de identificação informado: 217.593.913-87 - DATE\_ATOM: 2023-01-31T08:40:19-03:00

**06 Feb 2023, 17:05:10**

MÁRCIA GUALANDI DE BARROS DUTRA (f952a8df-d12f-4142-a142-80940fc67599). Email: Marcia.dutra@fgv.br. **ALTEROU** o signatário **pinheiro3107@gmail.com** para **pinheiro3109@gmail.com** - DATE\_ATOM: 2023-02-06T17:05:10-03:00

**06 Feb 2023, 17:34:49**

GENIVALDO PINHEIRO DOS SANTOS **Assinou** - Email: pinheiro3109@gmail.com - IP: 187.44.245.166 (187.44.245.166 porta: 25498) - **Geolocalização: -12.9402955 -38.4068109** - Documento de identificação informado: 568.600.995-34 - DATE\_ATOM: 2023-02-06T17:34:49-03:00

**10 Feb 2023, 11:23:22**

FLAVIO CARVALHO DE VASCONCELOS **Assinou** (c2c893f6-f2da-4103-9f17-aff70013c69c) - Email: flavio.vasconcelos@fgv.br - IP: 70.94.167.65 (cpe-70-94-167-65.satx.res.rr.com porta: 20258) - **Geolocalização: 29.425699774500693 -98.4809202035963** - Documento de identificação informado: 060.742.148-75 - DATE\_ATOM: 2023-02-10T11:23:22-03:00

**10 Feb 2023, 17:05:59**

ANTONIO DE ARAUJO FREITAS JUNIOR **Assinou** (a1f5b6b1-b6f0-42e1-90d8-170b18846710) - Email: antonio.freitas@fgv.br - IP: 189.94.96.34 (189-94-96-34.3g.claro.net.br porta: 60414) - Documento de identificação informado: 004.189.514-20 - DATE\_ATOM: 2023-02-10T17:05:59-03:00

Hash do documento original

(SHA256):c6d591d361f067b9ec76325325700a4ff7ba9077c8a709ffa60e8abfc1475fee

(SHA512):057c2eed4d6a41e84a11f1ae3cdeccab3b23ffd6bd540d5c58c8528c0897356062a1ffa1c94a6f51587b8ba4a4fa1d7fa98c7e0a00010c28337db0713cbd919

Esse log pertence **única e exclusivamente** aos documentos de HASH acima

**Esse documento está assinado e certificado pela D4Sign**



Genivaldo Pinheiro <pinheiro3109@gmail.com>

---

## [FGV Repositório Digital] Submissão Aprovada e Arquivada

1 mensagem

---

**biblioteca.digital@fgv.br** <biblioteca.digital@fgv.br>  
Para: pinheiro3109@gmail.com

10 de fevereiro de 2023 às 23:55

Você submeteu: Avaliando a transparência dos Tribunais de Contas em casos de apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos

Para a coleção: FGV EBAPE - Dissertações, Mestrado Profissional em Administração Pública

Sua submissão foi aceita e arquivada no FGV Repositório Digital, e foi atribuído o seguinte identificador:  
<https://hdl.handle.net/10438/33231>

Por favor, utilize este identificador quando citar sua submissão.

Atenciosamente,

FGV Biblioteca Digital  
[biblioteca.digital@fgv.br](mailto:biblioteca.digital@fgv.br)



## Recibo de Entrega do Trabalho

---

Aluno (a): 213182029 - Genivaldo Pinheiro dos Santos  
Curso: Mestrado Profissional em Administração Pública  
Turno: Integral  
Currículo: 18202015/1

---

URL: [https://cgugovbr-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/genivaldo\\_santos\\_cgu\\_gov\\_br/ETmYBmHYgpZAp1y4uqMV7h](https://cgugovbr-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/genivaldo_santos_cgu_gov_br/ETmYBmHYgpZAp1y4uqMV7h)

---

Número Protocolo: **6184**

---

[Imprimir](#) [Fechar](#)

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - MAP

**GENIVALDO PINHEIRO DOS SANTOS**

Avaliando a transparência dos Tribunais de Contas em casos de apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos

**RIO DE JANEIRO**  
2022

GENIVALDO PINHEIRO DOS SANTOS

Avaliando a transparência dos Tribunais de Contas em casos de apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de Concentração: Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Robert Gregory Michener

**RIO DE JANEIRO**

2022

Santos, Genivaldo Pinheiro dos

Avaliando a transparência dos Tribunais de Contas em casos de apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos / Genivaldo Pinheiro dos Santos – 2022.

99 f.

Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.  
Orientador: Robert Gregory Michener.

Inclui bibliografia.

1. Transparência na administração pública – Brasil. 2. Direito à informação – Brasil. 3. Tribunais de contas - Brasil. 4. Corrupção. 5. Ética -

Administração

pública. I. Michener, Robert Gregory. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III.

Título.

CDD – 352.88



GENIVALDO PINHEIRO DOS SANTOS

“AVALIANDO A TRANSPARÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS EM CASOS DE APURAÇÃO DE  
IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS”.

DISSERTAÇÃO APRESENTADO(A) AO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE  
MESTRE(A) EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

DATA DA DEFESA: 14/12/2022

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

PRESIDENTE DA COMISSÃO EXAMINADORA: PROFº ROBERT GREGORY MICHENER

PROFº ROBERT GREGORY MICHENER  
ORIENTADOR(A)

PROFª ÁLNE BRÊTAS DE MENEZES  
MEMBRO EXTERNO

PROFº EDILSON CORREIA ALVES LIMA  
MEMBRO EXTERNO

RIO DE JANEIRO, 14 DE DEZEMBRO DE 2022.

PROFº/ª FLAVIO CARVALHO DE VASCONCELOS  
DIRETOR(A)

PROFº ANTONIO DE ARAUJO FREITAS JUNIOR  
PRÓ-REITOR DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, o autor da vida e da sabedoria, que me dotou de força e fé para ingressar e concluir esse mestrado. À minha esposa, Midian Pinheiro, pelo companheirismo, compreensão e apoio, diante das incontáveis dificuldades enfrentadas nesta caminhada. À minha filha, Débora Pinheiro, a que peço perdão por eu ter furtado tantos momentos de brincadeiras, de diversão e companhia. Filha, você é nossa inspiração.

Aos meus pais, Sr. Dezinho (*in memoriam*) e D.<sup>a</sup> Deildes, os quais conseguiram enviar seus filhos para estudarem na capital do Estado da Bahia, apesar de todas as dificuldades enfrentadas, permitindo-me chegar até aqui. Meu pai, nosso exemplo de perseverança, mesmo quando adulto voltou a estudar e concluiu o segundo grau, deixando um legado a todos os filhos sobre a importância do conhecimento para a formação pessoal e profissional.

Meus sinceros agradecimentos à sociedade, por patrocinar esse mestrado por meio da Controladoria Geral da União (CGU). Agradeço à CGU pelo incentivo, apoio e patrocínio institucional na realização deste sonho.

Agradeço a todos os professores, monitores e funcionários da FGV/EBAPE, pela incrível jornada de formação profissional que me proporcionaram.

Ao professor, Dr. Robert Gregory Michener, orientador da presente dissertação, pelo constante apoio, por estar sempre disponível para ajudar e pelas valiosas sugestões de aprimoramentos. Meus sinceros agradecimentos.

A todos os colegas da turma MAP/CGU 2021, pelos maravilhosos momentos compartilhados ao longo desta jornada.

## RESUMO

**Objetivo** - A presente dissertação pretende avaliar a transparências ativa e a passiva de 32 Tribunais de Contas (TCs) do Brasil, aferindo se os entes dão publicidade a relatórios técnicos e documentos que tratam de irregularidades na aplicação de recursos públicos e a disposição dos TCs em atender a Lei de Acesso à Informação (LAI), após o encaminhamento de solicitações pelo cidadão.

**Metodologia** - A metodologia utilizada consistiu na busca nos websites dos TCs para avaliar se os entes dão transparência a relatórios técnicos e outros documentos que tratam de irregularidades na aplicação de recursos públicos. Já em transparência passiva, buscou-se avaliar se os TCs respondem às demandas de acesso à informação (com base na LAI), em relação aos casos de irregularidades, apurados no âmbito de cada ente.

**Resultados** - Os principais resultados indicam restrições de transparência nos TCs. Na transparência ativa destacam-se: utilização de linguagem técnica e jurídica; complexidade para se encontrar relatórios e documentos voltados ao tema e rara disponibilização de relatórios populares, sumários executivos e a utilização de recursos gráficos nos relatórios disponibilizados. Além disso, verificou-se que 34% do TCs (11) não divulgam relatórios técnicos que tratam de irregularidades na aplicação de recursos públicos, 56% TCs (18) não dão transparência à relação de PF e PJ impedidas e suspensas de licitar e contratar com a Administração Pública. Já com relação à transparência passiva, observaram-se falhas no atendimento das demandas da LAI, já que alguns Tribunais não responderam ao pedido, alegaram trabalho adicional, apresentaram respostas insatisfatórias etc. Detectaram-se também falhas que comprometem a transparência nas plataformas de pedido de acesso à informação dos TCs.

**Contribuições práticas** - O estudo contribui para aprimorar a transparência dos Tribunais de Contas, o combate à corrupção e aumentar a *Accountability*.

**Contribuições sociais** - O estudo complementa o arcabouço teórico sobre transparência governamental, com o foco na divulgação dos casos de irregularidades apurados por entes públicos.

**Originalidade** - São raros os trabalhos que abordam sobre transparência dos TCs, com foco no tema abordado, garantindo a originalidade do estudo.

**Palavras-chave** - Tribunal de Contas; transparência; acesso à informação; irregularidade; corrupção.

**Categoria do artigo** - Dissertação de Mestrado/Artigo original

## ABSTRACT

**Purpose** - This dissertation aims to evaluate the active and passive transparency of 32 Brazilian Audit Courts (TCs). First, it assesses whether the Courts give publicity to technical reports and documents dealing with irregularities in the application of public resources. Second, it evaluates the willingness of the TCs to comply with the Access to Information Law (LAI), in terms of responding to requests.

**Methodology** - The methodology used consisted of searching the websites of the TCs to assess whether the entities provide transparency to technical reports and other documents that address irregularities in the application of public resources. As for passive transparency, we sought to evaluate whether the TCs respond to demands for access to information (based on the LAI), in relation to cases of irregularities, ascertained within each entity.

**Findings** - The main results indicate significant transparency restrictions among the TCs. With respect to active transparency findings include: use of overly technical and legal language; complexity in locating reports and documents on the subject of irregularities and a general scarcity of publicity and documentation, including the absence of executive summaries or the use of graphic resources. In addition, a total of 34% of TCs (11) do not publish technical reports dealing with irregularities in the application of public resources; and 56% of TCs (18) do not give transparency to the relationship of undertakings and natural persons prevented and suspended from tendering and contracting with the Public Administration. As far as passive transparency is concerned, there have been deficiencies in the handling of the LAI's claims, since some Courts did not respond to the request, claimed additional work, unsatisfactory responses etc. There are also errors that compromise the accessibility of the TC's requestion platforms.

**Practical Implications** - The practical contributions of the study are aimed at improving the transparency of TCs, combating corruption, and increasing accountability.

**Social Implications** - This study contributes to scholarship on the transparency of watchdog institutions and the incipient literature on the transparency of corruption cases and irregularities.

**Originality** - Such studies remain rare, but are critical for ensuring that watchdogs are upholding citizen demands for greater fairness and integrity in government.

**Keywords** - court of auditors; transparency; access to information; irregularity; corruption.

**Paper category** - Master's thesis/ Research paper

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGU	Controladoria Geral da União
EO	Provedor de Justiça Europeu
ECA	Tribunal de Contas Europeu - European Court of auditors
LAI	Lei de Acesso à Informação – Lei n.º 12.527/2011
MPC	Ministério Público de Contas
MPF	Ministério Público Federal
PF	Pessoa Física
PJ	Pessoa Jurídica
TC-DF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCE-AC	Tribunal de Contas do Estado do Acre
TCE-AL	Tribunal de Contas do Estado de Alagoas
TCE-AM	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
TCE-AP	Tribunal de Contas do Estado do Amapá
TCE-BA	Tribunal de Contas do Estado da Bahia
TCE-CE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará
TCE-ES	Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
TCE-GO	Tribunal de Contas do Estado de Goiás
TCE-MA	Tribunal de Contas do Estado do Maranhão
TCE-MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCE-MS	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
TCE-MT	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
TCE-PA	Tribunal de Contas do Estado do Pará
TCE-PB	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
TCE-PI	Tribunal de Contas do Estado do Piauí
TCE-PR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná
TCE-RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TCE-RN	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte
TCE-RO	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
TCE-RR	Tribunal de Contas do Estado de Roraima
TCE-RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCE-SC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TCE-SE	Tribunal de Contas do Estado de Sergipe

TCE-SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCE-TO	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins
TCM-BA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia
TCM-GO	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás
TCM-PA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará
TCM-RJ	Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro
TCM-SP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TCs	Tribunais de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>15</b>
2.1 OS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	15
2.2 <i>WATCHDOGS</i> EUROPEU E BRASILEIROS. PERFORMANCE E CRÍTICAS.	16
2.3 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	19
2.3.1 Transparência e cooperação com a política anticorrupção.....	19
2.3.2 Condições onerosas para a transparência governamental.....	21
2.3.3 Exigências normativas de transparências para os <i>watchdogs</i> .....	22
2.4 RELEVÂNCIA DA TRANSPARÊNCIA DOS CASOS DE CORRUPÇÃO.....	25
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>27</b>
3.1 TRANSPARÊNCIA ATIVA.....	27
3.1.1 Transparência da relação de PF e PJ impedidas e suspensas de licitar e contratar com a Administração Pública (ou entidades inidôneas e suspensas)	29
3.1.2 Transparência da relação de gestores com contas julgadas irregulares.....	30
3.2 Transparência Passiva .....	31
3.2.1 Taxa de resposta, taxa de precisão e prazo médio .....	31
<b>4 RESULTADOS.....</b>	<b>34</b>
4.1 AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA.....	34
4.1.1 Transparência nos <i>links</i> de busca geral ( <i>clipping</i> ) .....	37
4.1.2 Transparência nos <i>links</i> de busca processual.....	42
4.2 TRANSPARÊNCIA DE RELATÓRIOS TÉCNICOS SOBRE IRREGULARIDADES APURADAS.....	43
4.2.1 Base temporal para divulgação de relatórios técnicos.....	44
4.2.2 Percentual de Tribunais de Contas que dão transparência aos relatórios técnicos sobre apuração de irregularidades.....	46
4.3 TCs QUE NÃO DÃO TRANSPARÊNCIA AOS RELATÓRIOS TÉCNICOS SOBRE IRREGULARIDADES APURADAS.....	48
4.3.1 Transparência de relatórios de auditorias operacionais.....	49
4.4 TCs QUE DÃO TRANSPARÊNCIA AOS RELATÓRIOS TÉCNICOS SOBRE APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES.....	50
4.4.1 Redes sociais como instrumentos de transparência nos TCs .....	55
4.5 OUTROS INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA DOS TCs.....	56
4.5.1 Transparência da relação de PF e PJ impedidas e suspensas de licitar e contratar com a Administração Pública (ou entidades inidôneas e suspensas).....	57
4.5.2 Transparência da relação de gestores com contas julgadas irregulares.....	61

<b>5 AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA.....</b>	<b>66</b>
5.1 INTRODUÇÃO.....	66
5.2. RESULTADOS GERAIS.....	66
5.2.1 Taxa de resposta, taxa de precisão e prazo médio.....	67
5.2.2 Ausência de justificativa para respostas fora do prazo da LAI.....	69
5.2.3 Comparação entre estudos de transparência passiva.....	70
5.3 CASOS POSITIVOS E OBSTÁCULOS À TRANSPARÊNCIA .....	72
5.4 OBSTÁCULOS À TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	73
5.5 AVALIAÇÃO DAS PLATAFORMAS PARA PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....	76
<b>6 BOAS PRÁTICAS NA ÁREA DA TRANSPARÊNCIA DOS TCs.....</b>	<b>84</b>
<b>7 RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>89</b>
<b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>92</b>
8.1 LIMITAÇÕES E ESTUDOS FUTUROS.....	94
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>96</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>100</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas compõem o grupo dos *watchdogs* ou cães de guarda, instituições de vigilância das contas públicas. Para garantir a eficácia dos *watchdogs*, ou a força sobre os entes auditados, é necessário que eles contribuam e empreguem atividades relevantes para a manutenção destes entes. É necessário também que sejam dotados de recursos necessários para responsabilização dos agentes públicos sob supervisão, entre outros fatores (WILLE e BOVENS, 2022). Para cumprir adequadamente suas atribuições, os *watchdogs* necessitam do estabelecimento de poder formal de responsabilização, poder sancionador, quadros de pessoal com funcionários suficientes e qualificados, integração em rede, estabelecimento de poderes de vigilância, credibilidade (interna e externa) e visibilidade (a instituição é visível nas arenas políticas e sociais), entre outros atributos (WILLE e BOVENS, 2022).

Na área da transparência pública, normativos internacionais e nacionais estabelecem princípios de transparência para os *watchdogs*, como os estabelecidos pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), especialmente as ISSAIs 20 e 21 (ISSA.ORG, 2013). No plano interno de alguns países, a Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción do México (MÉXICO, 2016), a Lei de Acesso à Informação do Chile, Lei n.º 20.285/2008 (CHILE, 2008) e a Lei de Acesso à Informação do Brasil, Lei n.º 12. 527/2011 (BRASIL,2011) também estabelecem princípios de transparência para os *watchdogs*.

As atribuições de eficiência dos *watchdogs* e os normativos citados apontam para a obrigação de os TCs brasileiros serem transparentes, dando o exemplo, além de exigir transparência dos entes sob suas jurisdições. Entretanto, surge como problema o fato de que as Cortes de Contas, responsáveis por vigiar o cumprimento da LAI, têm efetividade questionável, seja pela indicação política de seus membros, pela limitada aplicabilidade de suas recomendações e decisões, entre outras. Neste contexto de transparência é que emerge a pergunta de pesquisa deste estudo: os 32 Tribunais de Contas são aderentes aos princípios de transparência que devem nortear seus trabalhos, dando publicidade às apurações de irregularidades na aplicação de recursos públicos?

O presente estudo apresenta-se relevante para a sociedade, já que “o grau de transparência governamental é fundamental para a profissionalização da Administração Pública e para a consolidação democrática” (MICHENER, MONCAU e VELASCO, 2015, p.10). Para as instituições avaliadas, o estudo gera oportunidades de aperfeiçoamento da transparência dos portais da internet, além de apontar eventuais lacunas de transparência destes órgãos. A

transparência do resultado das apurações de casos de irregularidades fomenta o controle social, permitido que a sociedade conheça em detalhes as práticas delituosas cometidas por agentes públicos e privados, dotando-a de maior poder de decisão. Ademais, a mídia pode apropriar-se da transparência e expor as práticas não republicanas, visando a inibir novas ações delituosas. É relevante também para a comunidade acadêmica, pois contribuirá para atenuar a lacuna de transparência pública, especialmente em relação à divulgação de documentos que tratam de irregularidades apuradas pelos TCs.

O aumento da transparência melhora também a *accountability* (SPEC, 2002). Porém, as leis de acesso à informação e os dados públicos abertos não são suficientes para enfrentar um problema tão complexo como a corrupção (ŽUFFOVÁ, 2020). Quando houver aprimoramento das variáveis dependentes, “qualidade da mídia e da liberdade na internet”, eleições livres e justas, judiciário independente e responsável, desenvolvimento econômico, sociedade civil livre e vibrante, (ŽUFFOVÁ, 2020), o aumento da transparência dos TCs, principal variável dependente do estudo, trará impactos sociais relevantes, já que a exposição de documentos sobre apuração de irregularidades propiciará maior responsabilização de corruptos e corruptores.

O presente estudo avaliou a transparência ativa (divulgação de informações independente de requerimentos) e passiva (atendimento de pedidos de acesso à informação) dos 32 TCs do país (26 dos Estados, um do Distrito Federal, três dos Municípios - TCM-BA, TCM-GO, TCM-PA, e dois de capitais - TCM-RJ e TCM-SP). O Tribunal de Contas da União (TCU) não fez parte do presente estudo, por sua peculiaridade e exclusividade, tendo atuação restrita à avaliação de recursos públicos federais.

Utilizou-se uma metodologia específica tanto para a transparência ativa quanto para a passiva. Na primeira, buscou-se nos *websites* dos TCs documentos e relatórios que tratam de apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos. Já na transparência passiva, encaminhou-se pedido de acesso à informação aos 32 TCs para aferir a disposição em atender a LAI.

Os principais resultados da pesquisa indicam restrições da transparência ativa e passiva nos TCs. Na transparência ativa, observaram-se restrições manifestadas na linguagem técnico-jurídica utilizada, na dificuldade de acesso aos relatórios e documentos de apuração de irregularidades e na ausência de relatórios populares, sumários executivos e recursos gráficos. Observou-se ainda que os *links* “*clippings* de buscas” (mecanismos que realizam varreduras nos *websites* das instituições) e de “busca processual” também limitam a transparência, já que

não permitem busca por termo ou palavra específica, como “corrupção”, “fraude” ou “irregularidades”, em muitos tribunais. Ainda em transparência ativa, apurou-se que 34% do TCs (11) não divulgam relatórios técnicos que tratam da apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos, deixando em completa obscuridades os resultados das ações investigativas dos entes.

Já em transparência passiva, os principais resultados também apontam restrições. Encaminhou-se um pedido de acesso à informação para os 32 TCs obtendo-se como resultados: taxa de resposta 84%, taxa de precisão de 77% e prazo médio de respostas de 15 dias. Apesar dos índices identificados, há tribunais que não responderam à demanda (três), alegaram trabalho adicional para não responder (quatro), não apresentaram resposta minimante precisa (cinco), responderam fora do prazo da LAI, sem justificativa para tal, entre outras falhas. Na avaliação das plataformas utilizadas para pedido de acesso à informação, observou-se, em muitos Tribunais, inexistência de plataforma específica para atendimento dos pedidos, extrapolação das exigências estabelecidas na LAI, inexistência de campo para a interposição de recurso, inexistência de banco de dados sobre pedidos semelhantes, entre outras falhas.

As limitações de transparência ativa nos TCs podem gerar implicações negativas à sociedade, desestimulando o cidadão a investigar, conhecer e divulgar as práticas delituosas de agentes públicos e demais envolvidos em irregularidades na aplicação de recursos públicos. Já as limitações de transparência passiva, como às impostas ao pedido de acesso à informação, solicitação de dados não previstos na LAI, negativa de acesso, alegação de trabalho adicional, por exemplo, podem implicar também em desestímulo ao cidadão para exercer seu direito de acesso aos dados públicos.

Essa dissertação é organizada da seguinte maneira: além desta introdução, a primeira parte contém a base teórica da pesquisa. Posteriormente será apresentada a metodologia adotada, tanto para avaliar a transparência ativa quanto a passiva. Em seguida os principais resultados da pesquisa. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Cruz, Michener e Andretti (2021) destacam a importância central dos Tribunais de Contas na determinação dos níveis de responsabilidade municipal no Brasil. Para os autores, as Cortes de Contas possuem papel significativo na aplicação das obrigações de transparência de Estados e Município, além de exercerem função corretiva quando se deparam com irregularidades no uso de recursos públicos.

Os Tribunais de Contas (TCs) são instituições vitais ao sistema político, cujo papel é garantir a aplicação correta e eficiente dos recursos públicos. Apesar desta importante atribuição, há reduzida visibilidade pública do órgão, além de serem escassas as informações e análises acadêmicas a seu respeito. Na área das ciências sociais, há quase que uma “tabua rasa” no que se refere a estudos sobre Tribunal de Contas, tanto no Brasil quanto em outros países (SPECK, 2000). São instituições centenárias, criadas em 1890, fortalecidas pela Constituição de 1988 em relação às funções de justiça administrativa. A Carta Magna de 1988 definiu as atribuições, composição, prerrogativas e garantias do TCU (art. 70-74), às quais se aplicam aos TCs no âmbito estadual e municipal (art. 75) (SPECK, 2002).

As Cortes de Contas compõem o grupo dos *watchdogs*, ou cães de guarda, instituições de vigilância das contas públicas. Will e Bovens (2022) afirmam que o Tribunal de Contas Europeu (TCE) e o Provedor de Justiça Europeu (EO) são dois dos principais *watchdogs* da União Europeia, tendo o primeiro, atribuição de auditoria e o segundo, de ombudsman das contas públicas. Já no Brasil, os TCs compõem, juntamente com outros entes, os *watchdogs* nacionais.

Um conjunto de fatores são determinantes para estabelecer os arranjos de responsabilidade externa e a eficácia dos *watchdogs*, ou a força dos agentes fiscalizadores em relação aos entes fiscalizados. Eles terão força se conseguirem contribuir e empregar atividades relevantes para a manutenção dos entes auditados e se tiverem os recursos necessários para responsabilização dos agentes públicos (WILLE e BOVENS, 2022).

Muitos são os atributos que corroboram com maior efetividade do *watchdogs*, como, por exemplo, o estabelecimento de poder formal de responsabilização (a legislação circunscreve as atribuições e o modo de atuação de cada ente), poder sancionador (poder para sancionar os auditados quando encontrar irregularidades), quadro de funcionários suficiente e qualificado, integração em rede (articulação com outras instituições que possam contribuir para aprimorar

suas capacidades institucionais), estabelecimento dos poderes de vigilância, ou seja, produtividade, eficácia, saliência (desempenho de papel vital em manter as agências auditadas), credibilidade (interna e externa), visibilidade (a instituição é visível nas arenas política e social), entre outros atributos (WILLE e BOVENS, 2022).

## 2.2 WATCHDOGS EUROPEU E BRASILEIROS. PERFORMANCE E CRÍTICAS

Na avaliação de um dos principais *watchdogs* da União Europeia, o Tribunal de Contas Europeu (ECA - European Court of auditors), Wille e Bovens (2022) apontaram algumas características, como, por exemplo, possui elevada autonomia formal, os membros são indicados pelo Poder Executivo, o ECA pode solicitar quaisquer documentos do auditado, mas não tem poder formal para ouvir testemunhas. Ademais, as decisões e recomendações do ECA não são juridicamente vinculativas e não podem ser aplicadas de forma impositiva, induzindo-se o *watchdog* a recorrer à negociação com os entes auditados ou expor o problema na mídia para pressionar o cumprimento das decisões e recomendações. Além disso, o ECA europeu é caracterizado por ser comandado por um órgão colegiado de 28 membros, sendo que essa liderança compartilhada, muitas vezes, fragmenta e dificulta a tomada de decisão eficaz, cria problemas de decisão e gestão, inibindo o ECA a se tornar mais flexível e responsivo como organização. Os autores afirmam ainda que, em 2018, mais de um terço dos membros do ECA, incluindo o presidente, eram ex-políticos de carreira ao nível nacional ou europeu.

Wille e Bovens (2022) apontam ainda que o ECA europeu, nos quesitos taxa de implementação, credibilidade e visibilidade, se destaca, já que a taxa de implementação das recomendações e decisões varia entre 35% e 97%, no primeiro ano e no quarto ano de publicação dos relatórios, respectivamente. Já a credibilidade é crescente, pois a mídia presta muita atenção aos documentos divulgados pelo ECA e o parlamento realiza centenas de consultas ao órgão durante o ano. Em relação à visibilidade junto aos *stakeholders* institucionais e ao público, o ECA torna as suas publicações mais acessíveis e de fácil leitura, utilizando uma linguagem mais clara e introduzindo mais infográficos.

Os TCs brasileiros possuem muitas similaridades como o *watchdog* europeu, como, por exemplo, em relação à independência formal, poder de acesso à informação, poder questionador, liderança colegiada, entre outros. Em alguns aspectos, as Cortes brasileiras têm mais poder de ação, manifestada, por exemplo, com a possibilidade de impor sanções e

obrigações, além da vinculação de suas decisões e recomendações. Entretanto, os TCs brasileiros recebem críticas em relação à performance institucional, entre as quais estão:

- *Por vezes atuam para reverter posições duras impostas pelo Governo Federal a Estados e Municípios*

Cruz, Michener e Andretti (2021) afirmam que os Tribunais de Contas, muitas vezes, atuam para reverter posições duras impostas pelo Governo Federal a Estados e Município, por infringirem normas e leis de execução orçamentária e de transparência intragovernamental. Para os autores, a aparente frouxidão dos Tribunais de Contas, em relação ao cumprimento orçamentário municipal, parece contribuir para o sistema de incentivos vigente, no qual os municípios têm poucas motivações para atender as exigências orçamentárias estatutárias. Afirmam ainda que a autoridade máxima dos Tribunais de Contas, efetivamente, enfraquece as oportunidades de execução do Governo Federal, reduzindo os compromissos municipais com a transparência.

- *Planejamento das ações de fiscalização não priorizam o combate à corrupção*

Na atuação para identificação de irregularidades ou forma de desperdícios, poucos tribunais tomam por base a detecção sistemática dos riscos de corrupção, mesmo tendo ampla autonomia para elaborar seu plano de fiscalização (SPECK, 2013).

- *Controle preponderantemente formal*

Nas ações de verificação e investigação, os TCs adotam, prioritariamente, o critério da correta aplicação dos recursos públicos e as questões da economicidade, eficiência e efetividade ficam em segundo lugar (SPECK, 2013). É alegado que o Tribunal está mais preocupado se o município cumpriu o percentual mínimo de recursos na educação do que com a legitimidade dos gastos (“onde foram aplicados esses recursos? houve um benefício a toda a comunidade?”). Basta que o gestor cumpra o percentual mínimo exigido por lei que, de forma “mágica”, será eximido de responsabilidades (CARVALHO, 2003).

- *Ingerência políticas na escolha dos conselheiros e nas decisões dos tribunais*

A aprovação ou reprovação das contas dos auditados considera o relatório elaborado pela área técnica, bem como o relatório conclusivo de um dos membros do grupo colegiado (SPECK, 2013). Entretanto, Pereira (2002) afirma que essa etapa é marcada pela ingerência política nos tribunais, que se manifesta por meio de indicação dos conselheiros. Aduz ainda que o corpo técnico desses órgãos é muito bom, mas os conselheiros, os que tomam as decisões, são indicados pelo Poder Executivo e, por isso, os TCs não funcionam adequadamente. Para Speck (2013) a falta de independência nos TCs pode prejudicar ou

beneficiar governos dependendo da orientação política, já que as decisões poderiam ser politicamente enviesadas.

Em termos práticos, por vezes um tribunal aprova as contas dos gestores mesmo havendo irregularidades graves, identificadas pelo corpo técnico, a exemplo de “admissão de servidores sem concurso público, não realização de procedimentos licitatórios, desvio de recursos do FUNDEF, previsão orçamentária superestimada, emissão de cheques ao portador e sem fundo etc.” (CARVALHO, 2003, p.198).

- *Problema de eficácia das ações dos tribunais*

Speck (2000) afirma haver, definitivamente, um problema de eficácia a ser resolvido nas Cortes de Contas, pois grande parte das condenações se revelam irrelevantes na prática, já que não existe acompanhamento sistemático sobre a implementação das recomendações elaboradas pelas auditorias dos TCs, nem uma avaliação da qualidade destas orientações por parte do Executivo.

- *Reduzida efetividade no cumprimento das decisões*

Para Speck (2013, p. 211), na implementação das decisões tomadas, especialmente para punir gestores por irregularidades cometidas, os TCs compartilham a responsabilidade de punição como outros órgãos, onde as multas e débitos que não são recolhidos espontaneamente pelos gestores devem ser cobrados pela AGU (federal) ou pelos órgãos correspondentes em estados e municípios. Entretanto, segundo o autor, a taxa de êxito na efetiva execução destas multas “está abaixo de 1%”, com poucas exceções. O autor afirma, ainda, que a punição política de gestores proibidos de participar de eleições, por cometimento de irregularidades, também é muito baixa, já que os políticos contestam na justiça as decisões dos TCs, postergando o pagamento de débitos em muitos anos, permitindo-se, assim, o registro das candidaturas impugnadas. Portanto, há elevada fragilidade dos TCs, traduzida na baixa taxa de implementação das sanções aplicadas.

Speck (2013) relata, também, que outras críticas da atuação dos TCs são apontadas pela imprensa, como relação à ausência das instituições na investigação dos escândalos mais presentes na mídia nos últimos anos, como, por exemplo, suposto nepotismo praticado pelos membros do próprio Tribunal em relação ao preenchimento de vagas da instituição, gastos com viagens para o exterior, além da citada ingerência política na escolha dos conselheiros, entre outras. Além disso, Carvalho (2003, p. 200) critica o alto índice de rejeição das denúncias apresentadas pelos cidadãos ao TCM-BA: 60% delas ou não foram examinadas ou foram

examinadas e rejeitadas e 40% não foram conhecidas (não chegaram a ter o mérito avaliado). O autor critica também o reduzido encaminhamento de irregularidades identificadas pelo tribunal para o Ministério Público, pois mesmo existindo “infinidade de irregularidades comprovadas” pelo tribunal, foram raros os encaminhamentos de representação do TCM-BA ao Ministério Público para responsabilização judicial (CARVALHO, 2003, p. 204).

## 2.3 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

As falhas apontadas na literatura evidenciam algumas das dificuldades enfrentadas pelos TCs para implementar um controle efetivo das contas pública e propiciar o enfrentamento da corrupção no país. É relevante discutir também o papel que a transparência governamental exerce no âmbito estatal, estabelecendo-se algumas ponderações: a transparência coopera com a política anticorrupção? quais as condições que tornam a transparência onerosa para os governos? existem normativos que apontam para a transparência dos *watchdogs* em casos de corrupção governamental? Estas questões serão debatidas nos tópicos a seguir.

### 2.3.1 Transparência e cooperação com a política anticorrupção

A transparência e o combate à corrupção são metas globais. A Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu a Agenda 2030<sup>1</sup>, que incluiu os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis, sendo que a transparência está descrita no objetivo 16.6: “Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis”. De igual modo, o objetivo 16.5 indica que é uma meta global a ser promovida por todos os países “reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas”.

O nível de transparência da Administração Pública tem se aprimorado com a aprovação de Leis de Acesso à Informação (LAI) e, nos últimos anos, houve uma proliferação dessas leis ao redor do mundo, sendo que das 100 legislações do gênero mais de dois terços foram adotadas na última década (MICHENER, MONCAU e VELASCO, 2015, p. 15). Na América Latina, por exemplo, a adoção de leis de acesso à informação teve, em grande parte,

---

<sup>1</sup> OS objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. Brasil.un.org. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 22 out. 2022



suporte na necessidade de melhoria nos gastos públicos, no combate à corrupção e na exposição de abusos do poder público. As melhorias nos processos de transparência e no combate à corrupção têm sido uma exigência não só em um contexto político interno dos países, mas também por organismos internacionais como ONU e Banco Mundial (RODRIGUES; MICHENER, 2018, p.305).

Algumas reflexões, apontadas na literatura, situam a transparência no contexto da política anticorrupção. Para Kolstad e Wiig (2009) a falta de transparência acarreta muitas consequências para as organizações públicas: torna a corrupção menos arriscada e mais atraente, tendo um impacto direto na detecção ou na probabilidade de os corruptos serem pegos; quanto mais transparente for a estrutura de custos do ente público mais difícil será para o burocrata distorcer as informações e mais fácil de ser pego fazendo isso; quando a informação é escassa, torna-se difícil revelar se um burocrata é corrupto ou não; a transparência pode ter um impacto indireto na aplicação da lei, já que, sob circunstâncias não transparentes, a prova é mais difícil de ser gerada e os funcionários corruptos podem comprar/pagar por sua defesa em eventual punição; os funcionários do governo podem obter grandes rendas em função de vantagens informacionais, por isso, não desejam transparência, entre outros fatores.

Speck (2002) afirma que o aumento da transparência pode levar a níveis mais significativos de *accountability*, mas há um reconhecimento amplo de que ela, por si só, não pode realizar mudanças duradouras em atitudes e práticas, sendo necessário o somatório de energias do Estado, do setor privado e da sociedade civil. Para o autor, em muitos países, o elemento mais difícil é conseguir uma sociedade civil vibrante, disposta e capaz de desempenhar um papel significativo na moldagem de seu ambiente. Para Žuffová (2020) tanto as leis de acesso à informação e os dados abertos do governo sozinhos não são suficientes para enfrentar um problema tão complexo como a corrupção, sendo necessário um conjunto de fatores como qualidade da mídia e da liberdade na internet, eleições livres e justas, judiciário independente e responsável, desenvolvimento econômico e uma sociedade civil livre e vibrante. A autora afirma que em países que gozam de altos níveis de liberdade de mídia e internet, um aumento da transparência está significativamente associado a um declínio da corrupção.

Lindstedt e Naurin (2010), em estudo transacional sobre transparência e corrupção, afirmam que tornar as instituições políticas mais transparentes é um método eficaz para combater a corrupção, mas a simples disponibilização de informação não impedirá a corrupção se as condições de publicidade e responsabilidade, como educação, circulação da mídia e eleições livres e justas, forem fracas. Kolstad e Wiig (2009), fornecem uma análise sistemática

da relação entre transparência e corrupção e indicam que a transparência é fundamental para conter a corrupção e outras disfunções, entretanto, o sigilo aumenta o preço da informação, desencorajando a participação de eleitores ou grupos sem interesses especiais nos processos democráticos.

Na área da transparência os principais *watchdogs* europeus tem destacada atuação. O Provedor de Justiça Europeu (EO), que possui atribuição de *ombudsman* das contas públicas, amplia a compreensão da transparência pública ao garantir o direito passivo do cidadão de acessar documentos, ao garantir que as informações sobre as políticas e ações governamentais estejam amplamente disponíveis e, genuinamente, acessíveis ao público, ao difundir a necessidade de transparência ao lobby governamental. Ademais, o EO tem editado normas de boas práticas com ênfase na transparência e princípios de bom comportamento administrativo e tem buscado melhorias no tratamento de reclamações dos cidadãos, para serem respondidas de forma rápida e precisa. A ampliação da transparência também se manifesta no Tribunal de Contas Europeu, que, de forma semelhante ao EO, tem trabalhado para aumentar o *branding* institucional, tentando tornar os seus produtos visíveis e realçar a relevância do seu trabalho para o público (WILLE e BOVENS, 2022).

### 2.3.2 Condições onerosas para a transparência governamental

Certamente a transparência é importante para a sociedade, tendo papel preponderante na cooperação com a política anticorrupção, especialmente quando associado a outros elementos, como nível de educação, circulação da mídia e eleições livres e justas, por exemplo. Mas é preciso debater os fatores que tornam a transparência onerosa para os governos, tornando-os resistentes à exposição pública. A cultura do sigilo, presente na história brasileira (LOPES, 2007), a possibilidade de tornar governos suscetíveis às críticas (MICHENER, CONTRERAS e NISKIER, 2018), o impacto da transparência sobre as relações de poder, já que possibilita a transferência da informação do detentor para outros agentes (FLORINI, 2009). Além disso, a prevenção da culpa e da responsabilização (HOOD, 2010), a falta de preparação e disposição dos agentes públicos para atender as demandas de transparência e acesso à informação (SAKAI e GALF, 2018), desleixo, irresponsabilidade dos servidores públicos (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2019) também são questões onerosas para a transparência governamental. Ademais, a ausência de normativos, que estabeleçam severas punições para o

não cumprimento de dispositivos de acesso à informação, também é outro fator oneroso para a transparência estatal (LOPES e BITENCOURT, 2018).

### 2.3.3 Exigências normativas de transparências para os *watchdogs*

Mesmo que a literatura aponte para a onerosidade da transparência para os governos, existem leis e normativos internacionais e nacionais que tratam da transparência pública, dentre estas algumas, direta ou indiretamente, estabelecem regras para transparência em relação aos casos de corrupção. Tais regras devem ser observadas pelos entes públicos, incluindo os TCs.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNODCU, 2003), assinada e ratificada por diversos países como Brasil, México, Canadá e Chile, estabelece regras importantes sobre a transparência em casos de corrupção. O art. 5º, prescreve expressamente que cada Estado-membro deverá formular, aplicar ou manter em vigor políticas eficazes contra a corrupção, além de garantir os princípios de “integridade, transparência e responsabilidade”. Já o art. 10º indica que o Estado-membro deverá “adotar medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública”. Ademais, o art. 13º estabelece que os Estados-membros deverão “garantir o acesso eficaz do público à informação”. Nesta convenção da ONU, depreende-se que a transparência de casos de corrupção deve ser observada pelos países signatários, incluindo o Brasil, e o sigilo seria admitido apenas em casos excepcionais.

A OCDE possui um dos mais importantes instrumentos na legislação internacional contra a corrupção, da qual o Brasil é signatário: a Convenção Antissuborno da OCDE. Esse documento tem o objetivo de combater o pagamento de propina, por parte de empresas multinacionais ou exportadoras, a funcionários públicos para favorecer seus negócios no mercado global. O art. 8º estabelece que as Partes devem tomar todas as medidas necessárias para garantir a divulgação de declarações financeiras e sistemas de contabilidade e auditoria, visando “proibir o estabelecimento de contas de “caixa dois”, a realização de operações de “caixa dois” ou operações inadequadamente explicitadas, o registro de despesas inexistentes, entre outras (BRASIL, 2000).

Além das normas de transparência global em caso de corrupção, alguns países também adotam práticas elogiáveis nesta área. Segundo Costa (2019, p.2), no cenário internacional, o México é reconhecido “por possuir uma das Leis de Acesso à Informação mais progressistas do mundo”. O autor indica que a lei mexicana contém muitos pontos de destaque, entre os quais:

o curto tempo de sigilo das informações, a independência do órgão garantidor da política e a previsão legal de meios de promoção do conhecimento sobre a legislação de acesso à informação. De forma complementar, a “LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN” do México (MÉXICO, 2016) estabelece normas que tratam especificamente da transparência em casos de corrupção, apurados pelos órgãos competentes:

Art. 46. Para o fortalecimento do Sistema Nacional de Fiscalização, seus integrantes deverão atender às seguintes diretrizes:

(...) V. Emitir informações relevantes nos relatórios de auditoria e fiscalização, com linguagem simples e acessível, que contribuam para a tomada de decisão pública, para a melhoria da gestão governamental, e para o cidadão comum saber como o dinheiro dos impostos é gasto, **bem como a máxima publicidade nos resultados das fiscalizações.**” (tradução livre e grifo do autor)

Depreende-se do texto legal, que tanto a Auditoria Superior da Federação Mexicana, quanto as entidades de fiscalização superiores e locais (espécie de órgãos fiscalizadores e de controle da execução orçamentária do país), devem dar o máximo de transparência aos resultados das ações realizadas, incluindo aquelas que tratam do combate à corrupção.

O Chile também merece destaque na transparência internacional. O 7º, L, da Lei de Acesso à Informação, Lei n.º 20.285/2008 (CHILE, 2008), estabelece que os entes públicos devem divulgar “os resultados das auditorias do exercício orçamental do respectivo órgão”, os quais deverão ser incorporados aos sites eletrônicos de forma completa e atualizada, permitindo identificação fácil e acesso rápido.

Já no Brasil, a Lei de Acesso à Informação, Lei n.º 12.527/2011 (BRASIL, 2011), estabelece explicitamente regras de transparência das ações dos entes públicos, especialmente dos órgãos de controle. O art. 7 da LAI prescreve a obrigatoriedade de transparência do “*resultado de inspeções*” pelos órgãos de controle interno e externo: “*Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: (...) VII - informação relativa: b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.*”

A lei é expressa ao estabelecer a obrigatoriedade de transparência dos resultados das inspeções, mas não indica o marco temporal em que tais documentos devem ser disponibilizados ao público. A ausência de tal definição permite que os entes decidam de maneira diferente, por meio de normativos internos, sobre quando devem dar publicidade aos resultados das auditorias e fiscalizações. A divulgação de relatórios técnicos e peças processuais na rede mundial de computadores, pelos TCs, pode ocorrer em todos os processos, inclusive

naqueles que tratam de irregularidades na aplicação dos recursos públicos, excluindo os classificados como sigilosos.

Além das Leis de Acesso à Informação, adotadas em países como México, Chile e Brasil, existem outras normas de transparência voltadas especificamente a orientar a auditoria governamental, especialmente os TCs. A Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) é um organismo autônomo, independente e não político, que congrega 195 Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSs), cinco organizações associadas e um membro afiliado ao redor do mundo. A natureza não governamental lhe permite ter posição consultiva especial junto ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas. Dentre seus objetivos está o aperfeiçoamento da auditoria governamental, norteando as EFSs, em seus respectivos países, para o bom controle dos gastos públicos. O TCU é o representante do Brasil no organismo internacional (Portal.TCU, “a”).

A INTOSAI, visando atingir suas metas institucionais, emite normas internacionais de auditoria, chamadas de ISSAI, às quais são aprovadas, divulgadas e aplicadas pelos EFSs de cada país membro (Portal.TCU, “b”). Dentre as normas, destacam-se as ISSAIs 20 e 21 (ISSA.ORG, 2013) que estabelecem diretrizes sobre transparência de todos os entes fiscalizadores. A ISSAI 20 registra “Princípios de Transparência e Accountability” e contempla nove fundamentos para prestação de contas e transparência nos trabalhos das EFSs. Já a ISSAI 21 identifica, dentro dos princípios estabelecidos na ISSAI 20, as boas práticas desenvolvidas nas EFSs pelo mundo. Alguns princípios e boas práticas desenvolvidas pelas EFSs são apresentados a seguir, em função de sua relevância para o estudo de transparência dos Tribunais de Contas:

- ISSAI 20: “Princípio 7. As EFS relatam publicamente os resultados de suas auditorias e suas conclusões sobre as atividades gerais do governo;
- As entidades Superiores tornam públicas suas conclusões e recomendações resultantes de auditorias, a menos que eles sejam considerados confidenciais por leis especiais e Regulamentos”.

Entre as boas práticas apontadas na ISSAI 21 para este princípio estão:

- *“As EFS (tanto Tribunais como outros modelos) comunicam o número de indícios de crimes revelados por suas auditorias.*
- *A maioria das EFS avaliadas reconhecem a necessidade de dar publicidade ao resultado de suas auditorias e sobre o acesso a outras publicações. A busca por essas publicações pode ser realizada de acordo com critérios diferentes: anos, agências/instituições, tema etc.*
- *Algumas EFS oferecem resumos de relatórios.”*

Princípio 8 da ISSAI 20:

*“8. As EFS comunicam oportuna e amplamente sobre suas atividades e resultados de auditoria por meio da mídia, sites e outros meios.”*

- *As EFS se comunicam abertamente com a mídia ou outras partes interessadas sobre suas operações e resultados de auditoria e são visíveis na arena pública. Além disso, as EFS estimulam o interesse público e acadêmico em suas conclusões mais importantes.”*

Como boas práticas deste princípio, destacam-se:

- *“Os relatórios das EFS estão disponíveis em seus sites.*
- *As EFS realizam conferências de imprensa após a divulgação de relatórios de auditoria, para explicar o conteúdo abordado.*
- *As EFS adotam uma atitude proativa em relação à sociedade civil. Algumas EFS envolvem especialistas em comunicação para revisar os seus relatórios, de modo a assegurar que sejam redigidos em uma linguagem simples e compreensível.*
- *O dirigente de uma EFS reúne-se regularmente com a mídia, para as entrevistas individuais, após conferência de imprensa realizada depois da publicação do relatório de auditoria.”*

As normas são destinadas a todas as EFSs, desta forma, espera-se que todos os Tribunais de Contas do país adotem as orientações de transparência estabelecidas nas ISSAIs 20 e 21, já que as normas têm como base o aperfeiçoamento da auditoria governamental e o bom controle do gasto público. Os Tribunais de Contas devem garantir ampla transparência ao resultado de suas ações, inclusive aos relatórios técnicos. Resta aferir se as normas internacionais são observadas, na prática, pelas Cortes de Contas do Brasil.

## 2.4 RELEVÂNCIA DA TRANSPARÊNCIA DOS CASOS DE CORRUPÇÃO

Os Tribunais de Contas representam a garantia de que os governos exercem controle sobre si mesmos e são responsáveis em fornecer as informações que os atores cívicos precisam para exigir responsabilidade vertical (CRUZ, MICHENER e ANDRETTI, 2021). No processo de responsabilização, a transparência produz efeitos práticos e imediatos sobre os casos de corrupção. Estudos realizados por Reed e Sayne (2020, p.6-10) sobre a divulgação de casos de corrupção pelo Departamento de Justiça dos Estados Unidos (DOJ), especialmente em relação ao fundo de investimento Malaio 1MDB, apontou diversos benefícios com a transparência dos casos de corrupção, como exemplo:

- gerar um círculo virtuoso de responsabilização de pessoas e empresas envolvidas em casos de corrupção;

- estimular a ação governamental em outros setores, já que os governos podem adotar medidas contra corruptos (ex. negar visto de entrada no país a pessoas envolvidas em casos de corrupção);
- contribuir para a não eleição de gestores corruptos;
- pode ajudar outros atores públicos a fazerem seus trabalhos de forma mais eficaz e levar a ações decisivas contra a corrupção;
- pode gerar benefícios para o setor privado e pessoas lesadas.

Apesar do estudo relacionar-se a caso de corrupção transnacional, muitos benefícios apontados na divulgação de casos de corrupção pelo Departamento de Justiça Americano podem revelar-se eficiente em outros países. Pode-se depreender do estudo que o cidadão tem o direito de saber sobre os casos de corrupção, já que ele é diretamente atingido, por meio de redução de recursos para áreas prioritárias como educação e saúde. Ademais, o conhecimento sobre os casos de corrupção pode contribuir para o exercício do controle social, no enfrentamento da corrupção.

Os TCs, além da responsabilidade com a transparência de seus próprios atos, também têm a atribuição de cobrar a transparência dos entes sob suas jurisdições. Para Carvalho (2003) a redefinição do conceito de transparência nos Tribunais de Contas contempla três dimensões: a) ser guardião da transparência e exigir publicidade dos entes sob jurisdição; b) ser transparente em seus atos e na atuação, dando o exemplo de transparência; c) garantir, incentivar e facilitar práticas de controle social, não bastando apenas publicização.

Michener e Bersch (2013) afirmam que a transparência vai além da mera disponibilização de dados. Os autores ressaltam que a maioria das avaliações empíricas sobre transparência aborda apenas o espectro da visibilidade, ou seja, analisam a presença, a ausência ou a quantidade de informações disponíveis nos sites, entretanto, apenas a visibilidade é insuficiente para afirmar que existe transparência. Para os autores, a transparência deve abarcar uma dimensão mais ampla que depende de duas condições básicas, necessárias e suficientes para a existência: a) visibilidade ou facilidade com que os dados são encontrados; b) inferibilidade ou a capacidade de obter conclusões precisas sobre os dados disponíveis. Portanto, visibilidade e inferência representam as partes constituintes básicas da transparência. Esses elementos devem estar presentes e passíveis de verificação nas análises da transparência dos entes públicos, bem como nos TCs.

### 3 METODOLOGIA

Utilizou-se uma metodologia específica para a transparência ativa e passiva. Na primeira, buscou-se nos *websites* dos TCs documentos e relatórios que tratam de apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos. Já na transparência passiva, encaminhou-se pedido de acesso à informação aos 32 TCs para aferir a disposição em atender a LAI.

Este estudo contempla 32 Tribunais de Contas do Brasil, sendo 26 estaduais, um no Distrito Federal, três Tribunais de Contas dos Municípios do Estado (TCM-BA, TCM-GO, TCM-PA), além do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM-RJ) e do Município de São Paulo (TCM-SP).

A seguir o detalhamento da metodologia para a transparência passiva e para a ativa.

#### 3.1 TRANSPARÊNCIA ATIVA

A metodologia empregada consiste, basicamente, em mapear os *websites* dos 32 de Tribunais de Contas na busca por publicação de relatórios técnicos e documentos que tratam de apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos, seguindo os passos descritos no quadro abaixo:

**Quadro 1** – Etapas para chegar aos relatórios técnicos sobre apuração de irregularidades pelos TCs.

1-	<b>Visitas panorâmicas aos <i>websites</i> das instituições</b> Realizaram-se levantamentos nos sítios eletrônicos dos entes pesquisados, buscando-se identificar <i>links</i> , pastas, arquivos ou similares que tratam de irregularidades na aplicação de recursos públicos;
2-	<b>Levantamento em busca livre (<i>clipping</i> de busca)</b> Realizaram-se levantamentos em links de busca livre ( <i>clipping</i> de busca) dos TCs, visando identificar processos, documentos ou relatórios que tratam da temática. Buscaram-se palavras como “corrupção”, “fraude” e “irregularidades”, às quais possuem relações com irregularidades na aplicação de recursos públicos, na perspectiva de avaliar o nível de informação disponibilizada e o grau de detalhamento apresentado pelos entes pesquisados.
3-	<b>Levantamento nos <i>links</i> “busca livre processual”</b> Verificou-se que os casos que tratam de irregularidades na aplicação de recursos públicos são basicamente encontrados nos links de “consulta processual” ou “busca processual”. Pesquisou-se em uma aba específica dos sítios eletrônicos dos entes, denominada “busca processual (busca avançada)”, visando também identificar processos, documentos ou relatórios com a temática pesquisada. Avaliou-se: (i) se os 32 entes pesquisados permitem busca livre processual (busca avançada), utilizando-se uma palavra ou



	termo específico: “corrupção”, “fraude” e “irregularidade”, às quais possuem relação com o tema em estudo.
4	<b>Fontes adicionais de buscas</b> Utilizaram-se outras fontes de pesquisas para se chegar a processos relacionados com o tema pesquisado. Visitaram-se os diários oficiais dos entes, pesquisou-se nas pautas de julgamentos, nos acórdãos e decisões publicadas, na tentativa de identificar processos que tratam de irregularidades na aplicação de recursos públicos.
5	<b>Identificação do número dos processos</b> Obteve-se os números de processos, e, posteriormente, realizou-se a consulta destes processos nos <i>links</i> de “consulta ou busca processual” e, por fim, acesso aos relatórios técnicos sobre irregularidades apuradas pelos TCs.
<b>Avaliação da transparência de relatórios técnicos sobre apuração de irregularidades</b>	
6	<b>Base de pesquisa dos relatórios técnicos</b> Estabeleceu-se como base de pesquisa processual os critérios a seguir listados, os quais foram adotados de forma isolada ou cumulativa: processos que indicavam envolver apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos. Verificou-se tal assertiva na descrição do tema ou assunto do processo ou na leitura de documentos como acórdãos, decisões e votos dos relatores do processo, na leitura do parecer do Ministério Público de Contas, entre outros meios; buscaram-se, preferencialmente, processos que estavam arquivados; que não havia indicação de sigilo; priorizaram-se processos que, por sua natureza, costumam abordar irregularidades, como as “Tomada de Contas Especial”, “denúncias”, “representação”, “inspeção especial” e “extraordinária”; priorizaram-se os processos que possuíam conteúdo disponível nos sistemas eletrônicos (tramitação processual, acórdão, relatório e voto do relator etc.); que já passaram pelo contraditório, com a defesa ou contestação dos acusados; processos em que o tribunal já emitiu decisão definitiva por meio de acórdão, por exemplo.
7	<b>Seleção de processos</b> Selecionou-se em cada tribunal três processos, de forma aleatória e não probabilística, avaliando se os relatórios técnicos estavam inseridos nos <i>websites</i> e disponíveis para consulta do público. Se foram identificados, em pelo menos um processo, relatórios técnicos que detalhem a prática de irregularidades, considerou-se que o tribunal dá publicidade a tais documentos.
8	Considerou-se que o tribunal dá publicidade aos relatórios sobre irregularidades apuradas, desde que não seja solicitado cadastro, utilização de senha de acesso, inserção de dados pessoais etc. Além disso, não se avaliaram a legalidade das decisões e o teor dos conteúdos dos documentos disponibilizados para consulta, focando-se apenas se eles estavam disponíveis para livre acesso do cidadão.

**Fonte:** elaboração própria

Posteriormente, avaliou-se, em separado, os entes que dão transparência ou não aos relatórios sobre apuração de irregularidades, conforme detalhado no quadro abaixo:

**Quadro 2:** Avaliação em separado dos TCs que dão ou não transparência aos relatórios sobre apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos.

<b>Tribunais que não dão transparência aos relatórios sobre apuração de irregularidades</b>	
1	Neste grupo, espera-se que sejam transparentes ao menos com relação aos relatórios de auditorias operacionais, já que não há transparência de relatórios sobre irregularidades apuradas. Os trabalhos operacionais ou de conformidade, por natureza, avaliam a efetividade da política pública (aferição de atingimentos de metas legais, por exemplo). Desta forma, avaliaram-se 100% dos entes do grupo, com o seguinte enfoque: (i) se o Tribunal é transparente na divulgação de relatório técnico de auditoria operacional e (ii) se o conteúdo do relatório aborda algum tipo de irregularidade na aplicação de recursos públicos.
<b>Tribunais que dão transparência aos relatórios sobre apuração de irregularidades</b>	
2	Buscou-se avaliar se todos os tribunais, que publicam relatórios técnicos sobre apuração de irregularidades, também utilizam as redes sociais para dar transparências aos casos de irregularidades apurados. Avaliou-se: (i) se os entes pesquisados possuem contas ativas nas redes sociais mais populares no Brasil (Instagram, Facebook, Twitter e YouTube); (ii) se utilizam o Instagram para dar transparência aos casos de apuração de irregularidades. Para esta última questão, avaliou-se a aba “publicação” do Instagram, no período de 24 meses (entre 15/08/2020 e 15/08/2022), sendo que todas as pesquisas foram realizadas em agosto/2022.

**Fonte:** elaboração própria

Visando aprofundar a avaliação do processo de transparência dos TCs, foram avaliados ainda outros instrumentos de publicização utilizados pelos tribunais, que envolvem irregularidades na aplicação de recursos públicos ou outras falhas cometidas por gestores públicos. São eles: relação de PF e PJ impedidas e suspensas de licitar e contratar com a Administração Pública (ou entidades inidôneas e suspensas) e relação de gestores com contas julgadas irregulares, encaminhada à Justiça Eleitoral.

### 3.1.1 Transparência da relação de PF e PJ impedidas e suspensas de licitar e contratar com a Administração Pública (ou entidades inidôneas e suspensas).

Um importante instrumento de transparência pública é a relação de empresas e pessoas físicas impedidas e suspensas de licitar e contratar com o Estado, em função do cometimento de irregularidades previstas em leis. Tal relação é comumente divulgada pelos Tribunais de Contas, no intuito de auxiliar os entes jurisdicionados na contratação de empresas e pessoas

idôneas, que não tenham sofrido punição estatal. Também serve como um importante instrumento de controle social, já que o cidadão pode averiguar se o Estado está contratando entes probos, não punidos em função de cometimento de irregularidades.

Visando consolidar as relações de todos os entes punidos no Brasil, o Governo Federal instituiu dois sistemas gerais para registro: Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS e Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP. Tais sistemas devem ser atualizados regularmente por todos os entes públicos, em todas as esferas de governo.

Avaliou-se os 32 TCs (i) dão transparência à relação de PF e PJ impedidas e suspensas de licitar e contratar com a Administração Pública (ou entidades inidôneas e suspensas); (ii) se os sistemas federais CEIS/CNEP estão atualizados como os dados constantes das listas disponibilizadas pelos tribunais. Para a identificação da referida relação, pesquisou-se no Google, no *clipping* de busca geral do tribunal, na “carta de serviço ao cidadão” e nas demais abas e pastas do *website* do ente público. Todos as PF e PJ constantes das relações disponibilizadas pelos tribunais, avaliadas nesta análise, estavam com o impedimento/suspensão e punição em vigor, no momento da consulta. Neste tópico, não se avaliou de que é a responsabilidade legal ou institucional pala inscrição das PF e PJ nos sistemas CEIS/CNEP, apenas se os dados constantes das listas disponibilizadas pelos tribunais estão devidamente atualizados nos sistemas federais.

### 3.1.2 Transparência da relação de gestores com contas julgadas irregulares

Outro importante instrumento de transparência pública é a relação de gestores públicos com contas julgadas irregulares pelos Tribunais de Contas, encaminhada à Justiça Eleitoral em períodos de disputas eleitorais. Tal relação auxilia a justiça a decidir quem poderá ou não concorrer nas eleições, além de constituir-se uma exigência legal, estabelecida no art. 11 da Lei n.º 9.504/97 (BRASIL, 1997). Tal relação também é relevante para o controle social, já que o cidadão poderá identificar aqueles gestores que cometeram irregularidades e decidir votar naqueles não incluídos nesta lista.

Avaliou-se os 32 Tribunais de Contas no intuito de aferir: (i) se são transparentes com a relação de gestores com contas julgadas irregulares; (ii) se a relação disponibilizada permite ao cidadão identificar as irregularidades cometidas pelo gestor; (iii) se há disponibilização de informações adicionais, como o número do processo, link de acesso ao processo etc., que

permitam ao cidadão conhecer com maior profundidade o assunto causador do julgamento irregular da conta. Para a identificação da referida relação, pesquisou-se no Google, no *clipping* de busca geral do tribunal, na “carta de serviço ao cidadão” e nas demais abas e pastas no *website* do tribunal.

### 3.2 TRANSPARÊNCIA PASSIVA

No presente estudo, utilizou-se o método empregado por Michener, Moncau e Velasco (2015), na avaliação da transparência passiva de diversos entes públicos no Brasil, com as devidas adequações. Tal modelo é “(...) relativamente simples e replicável por outras instituições ou pessoas interessadas em analisar o grau de cumprimento do governo com a LAI” (MICHENER, MONCAU e VELASCO, 2015). Na avaliação dos 32 TCs, utilizou-se apenas a métrica de identificação institucional do pesquisador, como Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria Geral da União, diferente do estudo em modelo que utilizou duas métricas: identificação e não identificado institucional do pesquisador.

Avaliou-se (i) como os 32 TCs responderam às demandas de acesso à informação, com base na LAI, em relação às irregularidades apuradas. Encaminhou-se, via sistema eletrônico, ou *links* denominados “ouvidoria”, “transparência” ou “SIC - Serviço de Informação ao Cidadão etc., solicitação de acesso à informação. O pedido limitava-se à obtenção de um caminho para acesso a banco de dados com a relação de processos de apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos, iniciados ou concluídos no período de 01/2020 a 06/2022. Como alternativa, solicitou-se a disponibilização do referido banco de dados, com a relação de processos (modelo em anexo).

#### 3.2.1 Taxa de resposta, taxa de precisão e prazo médio

Utilizou-se uma metodologia com três métricas simples: taxa de resposta, taxa de precisão e prazo médio. A taxa de resposta consiste na proporção de pedidos respondidos pelo tribunal, enquanto a taxa de precisão mede a proporção de pedidos recebidos, contendo respostas precisas à pergunta. Já o prazo médio representa o número de dias entre o envio do pedido e a resposta. As métricas utilizadas servirão como indicadores de compromisso dos TCSs com a implementação da LAI.

O método utilizado para a avaliação das três taxas é descrito no quadro abaixo:

**Quadro 3** - Taxa de resposta, precisão das respostas e prazo médio das respostas

<p><b>Taxa de resposta</b></p>	<p>Representa “um indicador básico do compromisso de um órgão público com as obrigações impostas pela Lei de Acesso à Informação” e consolida a proporção de pedidos respondidos pelos Tribunais de Contas. Espera-se que o ente ao menos responda um pedido formulado, mas se não responder “fica comprometida qualquer análise mais aprofundada sobre a transparência passiva dentro do respectivo órgão”.</p> <p>O conceito da palavra resposta é amplo e abrangente, “considerando-se toda espécie de comunicação enviada por e-mail ou acessível por meio da plataforma de transparência passiva, que não tivesse sido gerada automaticamente ou servisse para comunicar a respeito da extensão do prazo ou da tramitação interna do pedido”. Esse conceito inclui ainda respostas que, por exemplo, indeferiam o pedido ou informavam a respeito da inexistência da informação solicitada, entre outras. Ou seja, a taxa de respostas representa a relação entre o número de pedidos respondidos e número de pedidos enviados (MICHENER, MONCAU e VELASCO, 2015).</p>
<p><b>Precisão das respostas</b></p>	<p>A avaliação de precisão se restringiu a identificar se a resposta continha um mínimo de correlação e congruência com o objeto do pedido de acesso à informação.</p> <p>No presente estudo, considerou-se resposta precisa aquela que (i) o TC indicou o caminho, links de acesso e orientações de como chegar à base de dados pesquisada (contendo processos relacionados com irregularidades na aplicação de recursos públicos, iniciados/abertos e/ou concluídos no período de 01/2020 a 06/2022) e que o caminho indicado levasse minimamente ao dado pesquisado ou (ii) apresentou a base de dados consolidada. Na primeira alternativa, avaliou-se se o caminho indicado pelo Tribunal leva, efetivamente, ao banco de dados solicitado ou o caminho indicado possui elementos mínimos que permitam extrair informações consolidadas, por um período, por um grupo de termos ou palavras etc.</p> <p>Adicionalmente, a resposta também não foi considerada precisa quando: (i) transferia o pedido para outro órgão; (ii) indeferia o pedido ou (iii) comunicava que a informação não existia.” Portanto, a taxa de precisão mede a proporção de pedidos recebidos contendo respostas precisas à pergunta e o total de respostas recebidas.</p> <p>As respostas foram divididas em três grupos: resposta precisa (2 pontos), que é aquela que está diretamente relacionada com o que foi pedido; resposta minimamente precisa (1 ponto), que é aquela que não guarda direta relação com o que foi pedido, mas, ainda assim, o conteúdo do pedido de acesso à informação é suficientemente relevante de modo a ser avaliado; a resposta não é precisa (0 ponto) quando não guarda relação com o pedido de acesso à informação, impedindo a sua avaliação com base nos demais critérios.” Desta forma, a taxa de precisão é representada pela relação entre</p>

	respostas precisas e minimamente precisas e total de respostas recebidas (MICHENER, MONCAU e VELASCO, 2015).
<b>Prazo médio</b>	O prazo médio ou o cumprimento do prazo legal pelos TCs é avaliado por meio de uma contagem simples dos dias entre o envio do pedido de informação e o recebimento da resposta. Esse indicador reflete o compromisso do órgão em cumprir a regra prevista nos parágrafos 1º e 2º do art. 11 da Lei n.º 12.527/11, que estabelecem que os pedidos devem ser respondidos em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias. Desta forma, o prazo médio de resposta é o tempo em dias que o tribunal levou para responder à solicitação.

**Fonte:** estudo realizado por Michener, Moncau e Velasco (2015)

Adicionalmente, avaliaram-se ainda as plataformas de recebimento de pedidos de acesso à informação dos 32 TCs, na tentativa de identificar (i) as facilidades e (ii) as dificuldades que o cidadão encontra para acessar tais plataformas e realizar um pedido de acesso à informação.

## 4 RESULTADOS

### 4.1 AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA

Na transparência ativa, os dados são disponibilizados nos sítios eletrônicos dos entes para acesso público. Verificou-se que os *websites* dos TCs apresentam dificuldades para identificação, acesso e leitura dos documentos que tratam de irregularidades apuradas, conforme indicado a seguir:

**a) Difícil localização:** Observou-se que os entes pesquisados não disponibilizam em seus sítios eletrônicos *link*, aba ou pasta específica que permitam acesso a relatórios técnicos sobre irregularidades apuradas, tornando-se a primeira dificuldade para o estudo. Observou-se também que os documentos e relatórios técnicos são, normalmente, disponibilizados dentro dos processos eletrônicos que tramitam nos tribunais, na aba denominada “consulta processual”. Entretanto, alguns tribunais, a exemplo do TCE-AP, TCE-AM e TCE-BA, não permitem busca livre processual (ou busca avançada) a temas ou palavras específicas, como “corrupção”, “fraude”, “irregularidades”, “denúncias” etc. Este fato dificulta o acesso, já que o cidadão necessita de um número processual específico para acessar os dados.

**b) Falta de registro:** Outra dificuldade é a falta de registro do tema central do processo, fato que também não permite ao cidadão realizar busca processual por uma palavra ou categoria específica de assuntos. Como exemplo, são os processos n.º 00518/2019-1, 02532/2021-7 e 02902/2018-7, do TCE-ES.

Visando transpor tais dificuldades de acesso, utilizaram-se recursos indiretos, como consultar os diários oficiais dos TCs, na tentativa de identificar acórdãos, relatórios e votos dos conselheiros, para acessar o número do processo, retornar para a busca processual, visando chegar ao dado pesquisado. Outro mecanismo utilizado foi recorrer a buscas indiretas em “*clipping*” de busca geral nos *websites* de cada ente, fazendo a inserção de palavras como “corrupção”, “fraude”, “irregularidades”, “denúncias” etc. Buscaram-se também processos que por sua natureza tem relação próxima com irregularidades na aplicação dos recursos públicos, como denúncias, representação, “Tomada de Contas Especial” etc.

Na expectativa de maior transparência, esperava-se que os tribunais divulgassem em local visível e de fácil acesso, até mesmo no corpo de cada processos, informações relacionadas às datas em que os processos físicos migraram para o sistema eletrônico, a data a partir do qual todos os processos passaram a ser eletrônicos e a base temporal em que os documentos anexados aos processos seriam disponibilizados ao público. Entretanto, tais informações são

difíceis de serem encontradas nos sítios eletrônicos dos entes, comprometendo a transparência, já que o usuário não possui plena compreensão sobre quais processos estão disponíveis para consulta e quais não estão, especialmente aqueles que tratam de apuração de irregularidades na aplicação dos recursos públicos.

**c) Barreiras para extração de dados:** Alguns *websites* apresentam elevada complexidade, até impossibilidade, para se extrair conjunto de dados para fins acadêmicos, estatísticos etc., sobre apuração de irregularidade. Dificilmente o usuário consegue extrair informações consolidadas como, por exemplo: casos de corrupção identificados pelo tribunal no Estado, durante a pandemia da covid-19 (2020 a 2022); fraudes levantadas pelo tribunal na merenda escolar nos municípios do Estado, no período de dois anos; irregularidades apuradas na área da saúde nos municípios do Estado no período de dois anos. O TCM-SP, por exemplo, permite a busca processual por palavra, mas não permite consultar um período, apenas um único exercício. O TCE-SP, por sua vez, permite a busca processual com um termo específico (ex. “irregularidade”), num determinado período (ex. 2020 a 2021), sendo este o máximo de consolidação de dados permitido no *website*. Outro exemplo é o TCE-BA, onde na consulta processual não é possível incluir um termo ou palavra específica para extração de dados consolidados. O sistema exige um número de processo ou o tipo do processo (denúncia, representação, licitação, convênio etc.).

**d) Não processabilidade dos dados:** Verificou-se o fornecimento de documentos e dados em formato não processáveis por máquina, gerando elevada dificuldade para se trabalhar a informação disponibilizada. Identificaram-se dados não estruturados de modo a possibilitar o seu processamento automatizado, para permitir ao usuário diferentes usos e análises, como acontece nos formatos do csv, xls, .xlsx, .ods, .doc, .odt .docx e .pdf, quando o conteúdo do documento é passível de ser copiado. O *website* do TCE-SP, por exemplo, não permite ao usuário salvar os dados pesquisados em formato processável por máquina, como o Excel ou pdf. Outro exemplo é o TCM- RJ, onde há processos disponibilizados em arquivo TIFF, que não permite trabalhar o dado disponibilizado (processo n.º 040/002186/2005), convertendo-o em word ou PDF, por exemplo.

**e) Linguagem Técnica e Jurídica.** A linguagem técnica e jurídica utilizadas nos tribunais também é um fator que limita a transparência, já que não é acessível ao cidadão comum. A linguagem técnica é um tipo de linguagem usada, geralmente, em nichos específicos de estudo ou áreas correlatas (GUERSON, 2022). Observou-se que os tribunais, que divulgam relatórios técnicos sobre apuradas de irregularidades, dão publicidade na íntegra a tais



relatórios, exatamente como eles são elaborados pelas equipes técnicas. Muitas vezes esses relatórios possuem uma linguagem técnica, típica da auditoria, nem sempre acessível ao cidadão. Termos como superfaturamento, sobrepreço, BDI (Budget Difference Income- típico em auditoria de obras) etc. não são acessíveis a todos. A linguagem pode constituir-se em barreira de comunicação com o cidadão, dificultando o pleno entendimento dos relatórios divulgados.

Observou-se também utilização de linguagem jurídica nas peças processuais elaboradas pelos TCs (acórdãos, relatórios e votos do relator, parecer do MPC etc.). Utilizam-se termos acessíveis preponderantemente aos operadores do direito e pouco usuais para o cidadão em geral, a exemplo de expressões como: processos apensados, recurso interposto, embargo de declaração, medida liminar, decisão de mérito, decisão recorrível, prescrição da punição, processo sobrestado, trânsito em julgado, sustentação oral, recursos, suspensão do processo, recurso de reconsideração, desentranhamento de documento, termo de desapensação de processo, entre tantos outros. Como exemplo, cite-se o Parecer do MPC n.º 407/2021, do processo n.º 003828-0200/14-2 (TCE-RS), no qual estão presentes termos como “autos”, “parquet”, “exame circunstanciado”, “princípios da precaução e prevenção”, “responsabilização punitiva”, entre outros. De igual modo, o Acórdão s/n, de 10/06/2021, do processo n.º 1071619 (TCE-MG) encontram-se termos como “prescrição da pretensão punitiva”, “prejudicial de mérito”, “julgamento de mérito”, “intimação dos responsáveis”, entre outros.

A utilização de linguagem técnica e jurídica nos tribunais compromete a transparência e dificulta o entendimento de questões simples como: qual foi a irregularidade cometida na aplicação do dinheiro público? Os culpados foram efetivamente punidos? houve restituição dos recursos eventualmente desviados? Desta forma, os tribunais precisam criar mecanismos que aprimorem a linguagem utilizada em suas ações, visando facilitar o entendimento pelo cidadão.

Todas as dificuldades para identificação, acesso e leitura dos documentos que tratam de apuração de irregularidades pelos TCs, como documentos de difícil localização, falta de registro do tema central nos processos, barreiras para extração de dados, não processabilidade dos dados, linguagem técnica e jurídica utilizada, comprometem a transparência bem como o entendimento do cidadão sobre os fatos apurados pelo TC, que envolvem irregularidades na aplicação de recursos públicos. A transparência melhor a *accountability* (SPEC, 2002), mas para o cidadão exercer o controle social precisa acessar os documentos e compreender o que os TCs apuraram nas investigações sobre irregularidades.

#### 4.1.1 Transparência nos *links* de busca geral (*clipping*)

Após a exposição das dificuldades para identificar e acessar informações, processos e relatórios técnicos, pesquisou-se nos *clipping* de buscas geral e busca processual avançada, nos *websites* do TCs, termos específicos, que possuíam relação com apuração de irregularidades. Entretanto, tais buscas também apresentam dificuldades de acesso pelo cidadão, conforme será detalhado nesta seção.

Os *clippings* de busca geral, também chamados de resultados de mídia ou pesquisa no site, fazem uma varredura nos sistemas eletrônicos das instituições em busca de palavras ou termos selecionados. Avaliou-se que tipo informação sobre o tema pesquisado é disponibilizada nos *links* de busca geral (*clipping*) de todos os 32 entes pesquisados. Utilizou-se três palavras para a pesquisa: “corrupção”, “fraude” e “irregularidade”, às quais possuem relação com o tema pesquisado. Avaliou-se: (i) o nível de informação disponibilizada e o grau de detalhamento apresentado pelos TCs. Nesta avaliação, os dados, as notícias, os processos serão tratados de forma genérica como “ocorrência”. Os testes estão descritos no quadro abaixo:

**Quadro 4** - Ocorrência de palavras nos *clippings* de busca

<b>Tribunal</b>	<b>Busca palavra “Corrupção”</b>	<b>Busca palavra “Fraude”</b>	<b>Busca palavra “Irregularidade”</b>
TCE-RO <sup>2</sup>	0	10	411
TCE-RR <sup>3</sup>	Não permite	Não permite	Não permite
TCE-PE <sup>4</sup>	50	47	50 (*)
TCE-PI <sup>5</sup>	240	80	830
TC-DF <sup>6</sup>	1080	8071	130.139
TCE-MT <sup>7</sup>	0	0	0
TCE-ES <sup>8</sup>	430	780	5.120
TCE-MG <sup>9</sup>	7	18	165

<sup>2</sup>TCE-RO

<sup>3</sup>TCE-RR

<sup>4</sup>TCE-PE

<sup>5</sup> TCE-PI

<sup>6</sup>TC-DF

<sup>7</sup>TCE-MT

<sup>8</sup>TCE-ES

<sup>9</sup>TCE-MG

TCE-PR <sup>10</sup>	463	184	297
TCE-SC <sup>11</sup>	444	34	739
TCE-AC	43	8	97
TCE-AL	27	0	7
TCE-AP	20	6	20
TCE-AM	30	28	30
TCE-BA	1140	815	3740
TCE-CE	107	100	106
TCE- GO	527	476	627
TCE-MA	53	38	53
TCE – MS	260	99	1640
TCE-PA	50	23	50
TCE-PB	343	0	786
TCE- RJ	43	25	347
TCE-RN	100	100	100
TCE-RS	27	9	115
TCE- SP	154	25	1335
TCE-SE	126	66	1556
TCE-TO	190	21	568
TCM-BA	52	69	3680
TCM-GO	69	25	309
TCM-PA	0	7	91
TCM-SP	136	39	343
TCM-RJ	100	100	100

**Fonte:** elaboração própria - (\*) o sistema listou apenas 50 notícias em cada caso; (\*\*) o sistema listou apenas os 100 resultados.

Os principais resultados neste tópico indicam que a busca livre (*clipping*) retorna ocorrência predominantemente não relacionada a apuração de irregularidades pelos TCs. O quadro abaixo relaciona alguns exemplos pesquisados com a palavra “corrupção”:

---

<sup>10</sup>TCE-PR

<sup>11</sup> TCE-SC

**Quadro 5** - Pesquisa com a palavra “corrupção”

<b>Tribunal</b>	<b>Termo de busca "corrupção"</b>	<b>n.º de ocorrências relacionadas a apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos</b>
TCE-PI	240	1
TCE-PE	50	2
TCE-AL	27	0
TCE-AC	43	0
TCE-AM	30	0
TCE-CE	107	1
TCE-MA	53	0
TCE-MS	260	0
TCE-MT	0	0
TCE-PA	50	0
TCE-RJ	43	0
TCE-RS	27	1
TCE-GO	69	0
TCM-PA	0	0
TCM-SP	136	3

Fonte: elaboração própria

Nos TCE-AL, TCE-AC, TCE-AM, TCE-MA, TCE-MT, TCE-MS, TCE-PA, TCE-RJ, TCM-PA, TCE-GO, por exemplo, os *clippings* de busca não apresentaram nenhuma ocorrência que continha a palavra “corrupção”, relacionada a caso concreto de apuração pelo tribunal. Já nos TCE-PI, TCE-PE, TCE-CE, TCE-RS, TCM-SP são raras as ocorrências com a palavra “corrupção”, que tratam especificamente sobre apurações de irregularidades pelos tribunais.

Na busca pela palavra “corrupção” no TCE-PI, por exemplo, o sistema listou um total de 240<sup>12</sup> notícias (período de 2018 a 2022), mas apenas uma relacionada a fato de irregularidade apurada pelo tribunal: “TCE-PI participa de operação contra corrupção e desvio de recursos do FUNDEF (26 de outubro de 2017)<sup>13</sup>. Já no TCE-PE, a busca relacionou 50 ocorrências que continham o nome “corrupção” (período de 2014 a 2022), deste total, apenas duas tratavam efetivamente de casos concretos de irregularidades apuradas no âmbito do tribunal. As demais, são ocorrências de informações gerais, como: “TCE participa de Programa de Prevenção à Corrupção; TCE e MPCO são finalistas em prêmio por combate à corrupção; Procuradora geral do MPCO participa de evento sobre combate à corrupção; Servidores do TCE participam

<sup>12</sup>TCE-PI.

<sup>13</sup>TCE-PI. **Participa de operação contra corrupção e desvio de recursos do Fundef.** Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/tce-pi-participa-de-operacao-contracorruptao-e-desvio-de-recursos-do-fundef/>. Acesso em: 6 jul. 2022.

do *Seminário de Combate à Corrupção*”. De forma semelhante, o TCE-SC<sup>14</sup> apresentou 444 ocorrências para a palavra “corrupção”, entretanto, a maioria dos registros não trata de casos de irregularidades apurados pelo ente. Diferente do TCE-PE, TCE-PI e TCE-SC, todas as ocorrências de busca no TC-DF<sup>15</sup> tratam de casos concretos de irregularidades apuradas pelo tribunal, permitindo ao cidadão imediatamente consultar os casos de irregularidades, não sendo necessárias ações adicionais de buscas. No TCE-AL<sup>16</sup>, TCE-AC e TCE-AM identificaram-se 7, 43 e 30 ocorrências, respectivamente, com a palavra “corrupção”, sendo que nenhuma relacionada a caso concreto de apuração de irregularidades pelo Tribunal.

Os dados levantados apontam que o termo “corrupção”, registrado nos *clippings* de buscas de muitos tribunais pesquisados, a exemplo do TCE-MA, TCE-MS, TCE-MT, TCE-PA etc., nunca, ou raramente, é associado a casos concretos de apuração de irregularidade. O termo é frequentemente utilizado para registrar cursos, palestras, campanhas de combate à corrupção, entre outros assuntos.

Já em relação à palavra “fraude” os tribunais também registam reduzida associação do termo a casos efetivos de apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos. O quadro a seguir ilustra alguns exemplos.

**Quadro 6** - Pesquisa com a palavra “fraude”

<b>Tribunal</b>	<b>Termo de busca "fraude"</b>	<b>n.º de ocorrências relacionadas a apurações de irregularidades na aplicação de recursos públicos</b>
TCE-AC	8	0
TCE-AL	0	0
TCE-PB	0	0
TCE-RJ	25	0
TCE-RS	9	1
TCE-TO	21	6
TCM-GO	25	5
TCM-PA	7	0
TCE-MT	0	0
TCM-SP	39	1

<sup>14</sup>TCE-SC

<sup>15</sup> TC-DF

<sup>16</sup> TCE-AL

**Fonte:** elaboração própria

No TCE-AL, TCE-PB e TCE-MT não houve registro no *clipping* de busca para a palavra “fraude”. Já no TCE-AC, TCE-RJ e TCM-PA identificaram-se 8, 25 e 7 ocorrências, respectivamente, nenhuma delas associada a casos efetivos de apuração de irregularidades. Por sua vez, no TCE-RS e TCM-SP o *clipping* de busca registrou 9 e 39 ocorrências, respectivamente, sendo que apenas um registro em cada tribunal era relacionado à efetiva apuração de irregularidade.

Na maioria dos tribunais pesquisados, a exemplo do TCE-MG, TC-DF, TCE-AC, TCE-GO, TCE-MS etc. o termo “irregularidade” é mais frequente que “corrupção” e “fraude”, registrando também maior número de ocorrências relacionadas a casos de apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos. Entretanto, para o termo pesquisado identificou-se também a predominância de outros assuntos em relação à apuração de casos concretos pelos tribunais, conforme ilustrado no quadro abaixo:

**Quadro 7** - Pesquisa com a palavra “irregularidade”

<b>Tribunal</b>	<b>Termo de busca "irregularidade" "</b>	<b>n.º de ocorrências relacionadas a apurações de irregularidades na aplicação de recursos públicos</b>
TCE-AP	20	2
TCE-AM	20	20
TCE-MA	53	28
TCE-PA	50	8
TCE-AL	7	4

**Fonte:** elaboração própria

Em alguns tribunais o número de ocorrências com o termo chega a 130.133, como no TC-DF. Entretanto, no TCE-MT não houve registro de ocorrência para a palavra. Já no TCE-AM todos os casos buscados com o termo “irregularidade” são relacionados a apurações de casos concretos de irregularidades.

Verificaram-se ainda outras falhas nos *clippings* de busca: ausência do buscador no TCE-RR; o *clipping* de busca do TCE-MT não apresentou resultado para as palavras pesquisadas

(“corrupção”, “fraude” e “irregularidade”); notícias desatualizadas sobre apurações de irregularidades pelos tribunais: TCE-AL (apenas quatro notícias nos exercícios de 2009, 2011, 2017 e 2020), TCE-TO (última notícia datava de 11/2016- termo “fraude”) e TCM-SP (última ocorrência em 24/04/2017).

Pelo exposto, pode-se concluir que (i) Os *clippings* de buscas apresentam resultados predominantemente não relacionados a casos de apuração de irregularidades pelos tribunais, que contenham no texto palavras como “corrupção”, “fraude” ou “irregularidades”. (ii) o termo “corrupção” é raramente associado a casos concretos de apuração de irregularidade na aplicação de recursos públicos, sendo frequentemente utilizado para registrar realização de cursos, palestras, campanhas de combate à corrupção, entre outros assuntos; (iii) na maioria dos tribunais pesquisados, a exemplo do TCE-MG, TC-DF, TCE-AC, TCE-GO, TCE-MS etc. o termo “irregularidade” é mais frequente que “corrupção” e “fraude”, registrando também maior número de ocorrências relacionadas a casos de apuração de irregularidades pelos tribunais.

Em geral, não há muita evidência que os TCs estão transparentando os casos de irregularidades encontrados ou, simplesmente, pode ser que os TCs não estão encontrando muitas irregularidades em suas ações.

#### 4.1.2 Transparência nos *links* de busca processual

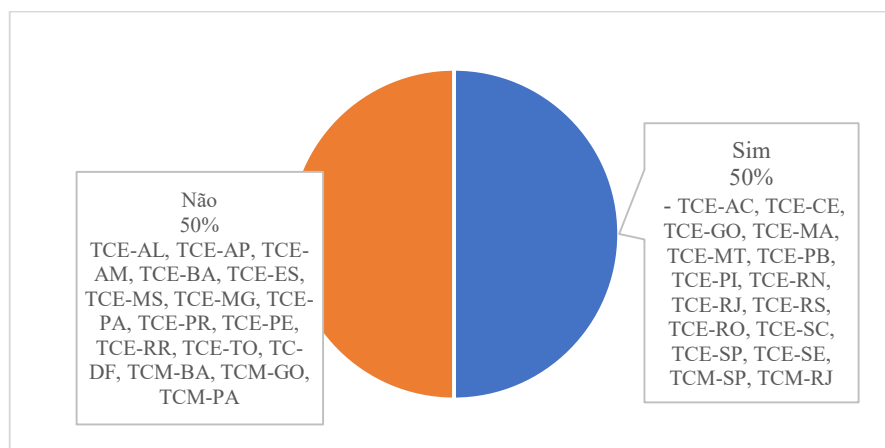
Uma alternativa empregada para se chegar a processos e relatórios que tratam de apuração de irregularidades foi a consulta processual, disponibilizada nos *websites*. Tal consulta pode ser realizada por meio de um número específico de processo ou por meio de busca avançada, utilizando-se um termo específico. Neste tipo de consulta, o cidadão insere uma palavra e o sistema lista um conjunto de processos, correlacionado à temática, permitindo-se acesso a processos e documentos de interesse. A busca avançada é relevante, já que nem sempre o cidadão possui um número processual, dispondo apenas do nome de uma pessoa, um município ou uma temática específica, que pretende pesquisar. Neste tipo de busca, qualquer interessado poderá chegar mais facilmente ao objeto pesquisado, sem a necessidade de ações de pesquisas adicionais.

Avaliou-se (i) se os 32 TCs permitem busca livre processual (busca avançada), utilizando-se uma palavra ou termo específico. Para a busca, utilizou-se três palavras,

“corrupção”, “fraude” e “irregularidade”, às quais possuem relação com o tema estudado. Os dados levantados são os seguintes: do total de 32 TCS, 16 (50 %) permitiram busca livre processual (busca avançada) por palavra ou termo específico, entretanto, 16 (50%) não permitem tal consulta (Figura 1). Ou seja, em 50% dos entes pesquisados o acesso a casos de irregularidade é dificultado pelo tribunal, já que o cidadão precisa de um número específico de processo, sem o qual não poderá identificar os casos apurados.

Ressalte-se que o TCE-RR e TCM-PA não permitem consulta processual a todos os processos que tramitam nos tribunais. O usuário só tem acesso a um tipo específico de processo que é a “Prestação de Contas” que, geralmente, não trata de irregularidades na aplicação de recursos públicos. Sendo assim, foram catalogados nesta seção como entes que não permitem busca livre processual (ou busca avançada).

**Figura 1:** Busca livre processual por palavra ou termo específico



**Fonte:** elaboração própria, com dados obtidos nos *websites* do TCs.

## 4.2 TRANSPARÊNCIA DE RELATÓRIOS TÉCNICOS SOBRE IRREGULARIDADES APURADAS

Após estas etapas, foi possível identificar os processos de apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos pelos TCs. Avaliou-se (i) se os 32 entes pesquisados publicam nos seus *websites* relatórios técnicos que tratam do tema em estudo. Nos tópicos seguintes serão tratados, em separados, os entes que não divulgam e os que divulgam tais relatórios, fazendo-se considerações específicas sobre cada grupo. Após a identificação dos processos que envolvem o tema pesquisado, selecionou-se pelo menos três processos em cada tribunal e



avaliou-se se os documentos técnicos estavam inseridos no processo e disponíveis para consulta do público.

Antes da apresentação dos resultados da pesquisa, é preciso fazer algumas considerações preliminares com relação aos normativos internos dos tribunais, que estabelecem a base temporal a partir de quando os documentos processuais deverão ser disponibilizados ao público.

#### 4.2.1 Base temporal para divulgação de relatórios técnicos.

A letra “b”, VII, do art. 7º da LAI estabelece expressamente a obrigatoriedade de transparência do “resultado de inspeções” pelos órgãos de controle interno e externo. Entretanto, a lei não indica o marco temporal em que tais documentos devem ser disponibilizados ao público, não deixando explícito, por exemplo, se a divulgação deve ser realizada pós a decisão definitiva dos TCs, se após a emissão do parecer do MPC, se após a defesa do acusado etc. A ausência de tal definição gera falta de padronização, permitindo que os entes decidam de maneira diferente, por meio de normativos internos, sobre o marco temporal das publicações dos resultados das inspeções.

A divulgação de relatórios técnicos e peças processuais na rede mundial de computadores pode ocorrer em todos os processos, inclusive naqueles que tratam de irregularidades na aplicação dos recursos públicos, excluindo os classificados como sigilosos. Os tribunais elaboram normativos internos, indicando quando as peças processuais serão disponibilizadas para consulta pública, conforme exemplos indicados no quadro abaixo:

**Quadro 8** - Base temporal para divulgação de relatórios técnicos

<b>Tribunal</b>	<b>Norma</b>	<b>Base temporal de divulgação</b>
TCE-MG	artigo 5º da Portaria n.º 45/PRES/2020, publicada em 02/07/2020 (Informação contida no processo n.º 1098302 <sup>17</sup> ).	“imediatamente após publicação da deliberação terminativa ou definitiva exarada pelos respectivos Colegiados, ou pelo Relato”

<sup>17</sup> TCE-MG - Disponível em: <[https://www.tce.mg.gov.br/pesquisa\\_processo.asp](https://www.tce.mg.gov.br/pesquisa_processo.asp)>. Acesso em: 2 jul. 2022.

TCE-PI	Resolução n.º 14/2021 art. 3º. §1º <sup>18</sup>	Parte do processo após a decisão de mérito, independente do trânsito em julgado (Relatório Preliminar e Relatório de Instrução, estendendo-se também a eventuais peças de retificação ou complementação); outras peças processuais após julgamento final do processo
TCM-SP	art. 1º Resolução n.º 05/2016 <sup>19</sup>	“(…) assim que esgotado o prazo de 15 (quinze) dias concedidos para apresentação da defesa.
TCE-BA	Resolução n.º 163/2015 <sup>20</sup>	“Relatórios de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas, bem como defesa e esclarecimentos dos jurisdicionados, pareceres do Ministério Público de Contas, só serão disponibilizadas após as deliberações dos colegiados do TCE/BA, ou no prazo de trezentos e sessenta e cinco dias, contados do término do exercício a que se referem, o que ocorrer primeiro.
TCE-RJ	Resolução 275/2013, art. 4, inciso IX <sup>21</sup>	IX - Resultados definitivos de inspeções, auditorias e tomadas de contas, após aprovação pelo Plenário;
TCE-TO	Instrução Normativa n.º 08, de 07/11/2012 – TCE-TO <sup>22</sup>	“Quando o responsável já tiver exercido o direito ao contraditório. Disponíveis relatórios de auditoria, inspeção e tomada de contas especiais. (Informação não encontrada textualmente no corpo da norma), foi encontrada no site da instituição.”

**Fonte:** elaboração própria

Observaram-se falhas na elaboração dos normativos, às quais comprometem a transparência dos TCs, conforme descrito abaixo:

<sup>18</sup>Resolução n.º 14/2021, de 15 de julho de 2021. Disponível em: <<https://www.tce.pi.gov.br/resolucao-no-14-2021-de-15-de-julho-de-2021/>>. Acesso em: 3 ago. 2022.

<sup>19</sup>Resolução n.º 05/16, de 31 de agosto de 2016. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/GestaoPublicacao/Documento?id=4793>>. Acesso em 04 ago.2022

<sup>20</sup>TCE.BA.resolucao\_163\_2015.pdf. Disponível em: <[https://www.tce.ba.gov.br/images/legislacao/resolucoes\\_normativas/resolucao\\_163\\_2015.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/legislacao/resolucoes_normativas/resolucao_163_2015.pdf)>. Acesso em 05 ago.2022.

<sup>21</sup> TCE-RJ. Disponível em: <<https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/ouvidoria-legislacao>>. Acesso em: 15 de jul.2022

<sup>22</sup>TCE-TO. Portal Transparência-Auditorias e Tomada de Contas. Disponível em: <<https://transparencia.tce.to.gov.br/fiscalizacao/index>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

**a) Fundamento Lógico Jurídico:** Não se evidenciou nos normativos examinados o fundamento lógico-jurídico para estabelecimento da base temporal de divulgação de tais relatórios. Não se explica, por exemplo, porque no TCE-RJ a divulgação deve ocorrer “após aprovação pelo Plenário” e no TCM-SP “assim que esgotado o prazo de 15 (quinze) dias concedidos para apresentação da defesa.” Não há um padrão que norteia a base temporal de divulgação das peças processuais pelos tribunais e cada ente estabelece um marco que melhor lhe convier.

**b) Restrições temporais:** Verificou-se também que alguns tribunais estabelecem base temporal específica para a disponibilização pública de informações e dados sobre a tramitação do processo. No TCM-MG, por exemplo, as “Denúncias e Representações tramitam em caráter sigilosos, nos termos da Resolução n.º 12/2008 (RITCEMG), e as informações processuais correspondentes são exibidas somente após a citação das partes.”<sup>23</sup>. Ou seja, o cidadão somente vai conhecer informações sobre o processo e a tramitação processual após a citação das partes envolvidas.

Alguns tribunais indicam a base temporal a partir da qual os processos passam a ser eletrônicos, deixando de ser físicos. No TCE-RO, por exemplo, “Somente os processos formalizados a partir de 2010 estão disponíveis”<sup>24</sup>. Ou seja, os tribunais podem estabelecer prazos próprios para a disponibilização pública de informações processuais, bem como prazos específicos a partir do qual os processos passaram a ser eletrônicos.

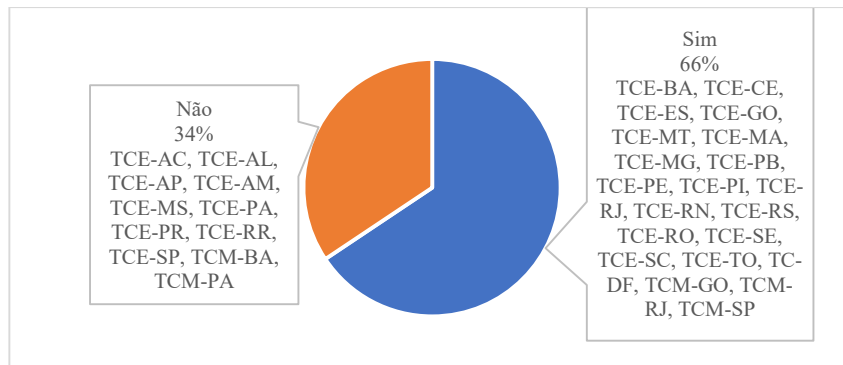
#### 4.2.2 Percentual de Tribunais de Contas que dão transparência aos relatórios técnicos sobre apuração de irregularidades

Identificou-se que 66% (21) dos 32 TCs divulgam relatórios técnicos que tratam de irregularidades na aplicação de recursos públicos, apurados no âmbito de cada instituição. Entretanto, 34% (11) das instituições não divulgam tais relatórios técnicos (Figura 2). Esse fato demonstra que há reduzida transparência em mais de um terço dos TCs do Brasil, em relação aos casos de irregularidades apurados no âmbito de cada ente.

---

<sup>23</sup> TCE-MG. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/Processo/>. Acesso em: 3 ago. 2022.

<sup>24</sup> TCE-RO. Disponível em: <https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/main.jsf>. Acesso em: 13 jul. 2022.

**Figura 2** – Publicação de relatórios técnicos sobre irregularidades apuradas

**Fonte:** elaboração própria

A identificação dos processos de irregularidades no *website* de alguns tribunais é uma tarefa difícil e demorada, que acaba desestimulando a pesquisar pelo cidadão. No TCE-SE, por exemplo, a consulta processual registra apenas dados básicos do processo, como o assunto e o nome do ente público em julgamento, tendo-se a impressão de que nenhum documento é acessível. Após muita pesquisa, identificou-se um link denominado “jurisprudência” no qual são encontrados os relatórios técnicos. Apenar do nome não sugestivo (jurisprudência) para encontrar anexos de peças processuais, o link não permite a consulta pelo número do processo, somente pelo nome do ente em julgamento (prefeitura, órgão estadual etc.), fato que dificulta o acesso aos dados.

Por outro lado, alguns tribunais disponibilizam os relatórios técnicos, de forma simples, rápida e fácil de serem encontrados pelo cidadão. No TCE-MA, por exemplo, na consulta processual, link “RITS”, o cidadão tem acesso imediato a todos os relatórios técnicos, inclusive aqueles que tratam de irregularidades na aplicação de recursos públicos.

O fato de 34% dos TCs não publicarem os relatórios técnicos sobre apurações de irregularidades indica o descumprimento da Lei de Acesso à Informação (art. 7º, VII, B) e a não observância das orientações de transparência da INTOSAI, especialmente as ISSAIs 20 e 21 (ISSA.ORG, 2013). Ademais, a não publicação dos relatórios técnicos sobre irregularidades apuradas pelos TCs compromete a transparência e o combate à corrupção, já que “tornar as instituições políticas mais transparentes é um método eficaz para combater a corrupção”, juntamente com outros elementos como a educação, circulação da mídia, eleições livres e justas etc. (LINDSTEDT e NAURIN, 2010).

Nos tópicos a seguir serão detalhados os dois grupos de entidades: não transparentes (11 TCs) e transparentes (21 TCs) quanto aos relatórios técnicos sobre apuração de irregularidade.

### 4.3 TCs QUE NÃO DÃO TRANSPARÊNCIA AOS RELATÓRIOS TÉCNICOS SOBRE IRREGULARIDADES APURADAS.

Neste grupo de 11 TCs, além de não serem transparentes na divulgação de relatórios técnicos sobre irregularidades, também são opacos em relação a elementos básicos do processo, como a tramitação processual, bem como em relação aos relatórios operacionais ou de conformidade, conforme será especificado a seguir:

**a) Tramitação processual:** Verificou-se que o TCE-AL, TCE-RR, TCE-SP e TCM-PA além de não darem transparência a relatórios técnicos sobre apuração de irregularidades, também não são transparentes nem ao menos quanto à tramitação processual. A movimentação processual é relevante para indicar quanto tempo o processo levou para ser julgado, do início ao fim, em que setor o processo ficou ou está estagnado, quanto tempo ficou sem movimento em cada departamento etc. Estes tribunais deixam o cidadão em completa obscuridade sobre os dados processuais.

**b) Exigência de cadastro prévio para acesso aos processos:** no presente estudo, são consideradas entidades que dão transparência aos resultados das apurações aquelas que não exigem cadastro prévio ou estabelecem restrição de acesso aos relatórios. No TCE-RR, por exemplo, não se identificou no sítio eletrônico aba ou *link* específico para consulta processual, apenas uma pasta para acesso a um tipo específico de documento, os processos de “prestação de contas” dos entes sob jurisdição.<sup>25</sup> Buscou-se, então, na “Carta de Serviço ao Cidadão” alguma indicação de como acessar os processos no tribunal e o documento indicou que o usuário deveria realizar um cadastro prévio: “Cadastro para pedido de acesso aos processos.” Entretanto, o *link* de cadastro disponibilizado<sup>26</sup> não permite acesso, sempre apresenta erro. Portanto, em relação ao TCE-RR não se sabe quais informações são exigidas ao cidadão para o

---

<sup>25</sup>TCE-RR- Disponível em: <https://roraicontas.tcerr.tc.br/cidadao/contas-eletronicas/painel-cidadao/contas-governo/cidadao-contas-governo-lista.xhtml?windowId=7c9>. Acesso em: 5 ago. 2022

<sup>26</sup>TCE-RR-Disponível em: [https://sei.tce.rr.leg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=usuario\\_externo\\_logar&acao\\_origem=usuario\\_externo gerar\\_senha&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.tce.rr.leg.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_logar&acao_origem=usuario_externo gerar_senha&id_orgao_acesso_externo=0). Acesso em: 05 ago. 2022

cadastro e se o usuário terá acesso a relatórios de apuração de irregularidades. Desta forma, para este estudo o ente foi considerado não transparente.

#### 4.3.1 - Transparência de relatórios de auditorias operacionais

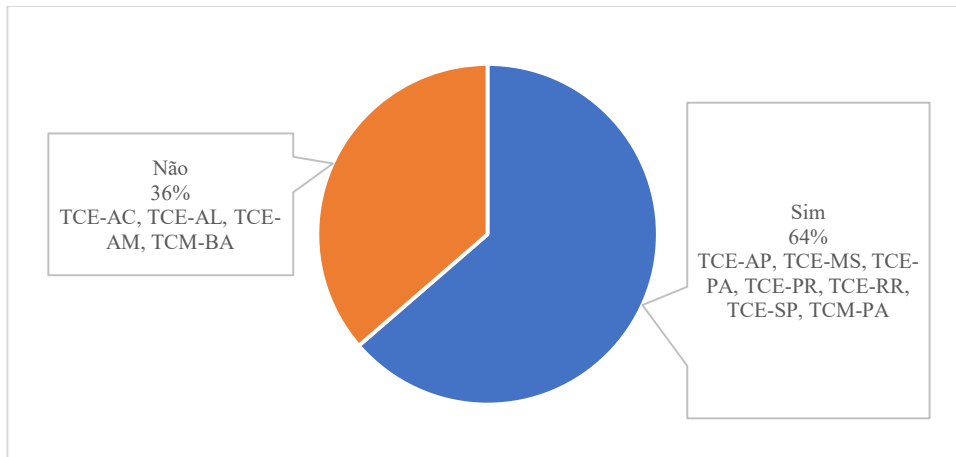
Neste grupo de onze entes, que dão transparência aos resultados das apurações de irregularidade, foi avaliado se os tribunais dão transparência ao menos aos relatórios de auditorias operacionais ou auditorias de conformidade. Estes são trabalhos rotineiros executados pelos tribunais, tendo como foco principal a avaliação da política pública e, geralmente, não tratam de irregularidades na aplicação de recursos públicos. Eventualmente, as auditorias operacionais podem abarcar condutas e práticas irregulares, já que estas podem ser identificadas durante a execução de qualquer processo de apuração pelos TCs. Estes relatórios são comumente disponibilizados e são de fácil localização nos sítios eletrônicos dos entes pesquisados.

Neste tópico, foi investigado (i) se o Tribunal é transparente na divulgação de relatórios técnicos de auditoria operacional e (ii) se o conteúdo destes relatórios aborda irregularidade na aplicação de recursos públicos. Para tanto, avaliou-se o universo de onze entes (100%). Os resultados são os seguintes:

##### **(i) Transparência de relatórios sobre auditoria operacional**

Dos onze TCs avaliados, verificou-se que 36% (quatro) não são transparentes com relação aos relatórios operacionais (Figura 3). Em dois deles (18%) (TCE-AC e TCE-AL) não se identificou no sítio eletrônico nem ao menos notícias ou informações sobre auditorias operacionais realizadas, muito menos relatórios técnicos. Já no TCE-AM e TCM-BA verificou-se divulgação de notícias sobre auditorias operacionais realizadas, mas não há transparência quanto ao conteúdo dos relatórios. Desta forma, os tribunais não permitem ao cidadão conhecer os fatos apurados, demonstrando reduzida transparência. Cabe destacar que no sítio eletrônico do TCE-AP encontrou-se apenas um relatório técnico, relacionado à auditoria operacional, mesmo assim, considerou-se como transparente nesta seção.

**Figura 3** - Transparência na divulgação de relatórios operacionais



**Fonte:** elaboração própria.

Com esta análise, é possível concluir que em transparência ativa, do total de 32 TCs pesquisados, os TCE-AC e TCE-AL TCE-AM e TCM-BA são os menos transparentes, já que não divulgam relatórios técnicos sobre apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos, nem ao menos relatórios operacionais.

#### **(ii) Se os relatórios de auditoria operacional abordam irregularidades na aplicação de recursos públicos**

Em todos os sete entes, que publicam apenas relatórios técnicos voltados às auditorias operacionais, observou-se que em 100% dos documentos examinados por amostra (três em cada TCs, com exceção do TCE-AC, apenas um), não há referência à apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos. Esse fato demonstra que, efetivamente, o foco do trabalho das auditorias operacionais, no âmbito dos tribunais, é a avaliação e conformidade da política pública com a norma, avaliação do atingimento das metas institucionais, entre outros objetivos.

#### **4.4 TCs QUE DÃO TRANSPARÊNCIA AOS RELATÓRIOS TÉCNICOS SOBRE APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES.**

Serão inicialmente examinadas algumas peculiaridades identificadas nos 21 entes, como, por exemplo, a apresentação de relatórios populares, sumário executivo, utilização de recursos gráficos, bem como as dificuldades de encontrar peças processuais nos documentos examinados. Será avaliada também a utilização das redes sociais pelos entes, visando identificar

se estas estão sendo utilizadas para dar transparência aos casos de apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos ou se estão sendo subaproveitadas para tal fim.

**a) Dificuldades de encontrar relatórios técnicos nos processos**

Em alguns processos, verificaram-se dificuldades para encontrar relatórios técnicos que tratam de apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos, entre as inúmeras peças processuais anexadas, obrigando o cidadão a fazer uma espécie de garimpo entre os documentos. Como exemplo, cite-se o processo n.º 828645-5/2016 do TCE-RJ <sup>27</sup> que possuía 785 documentos anexados, fato que torna o acesso às peças processuais trabalhoso, demorado e de difícil acesso ao cidadão.

No citado processo, cada documento possui uma descrição mínima do conteúdo, mas que nem sempre permite localizar com segurança os documentos que se buscam. Neste mesmo processo, o documento denominado “RELATÓRIO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL: 6131-7/2022) - Outros Documentos (PDF) #2884821”, datado de 01/04/2022, parece tratar de relatório técnicos, mas, na realidade, é outro documento denominado “Embargo de Declaração”. Depois de muitas idas e vindas processuais, de abrir e fechar documento, só foi possível encontrar o relatório técnico, que detalha as irregularidades na aplicação do dinheiro público, após a leitura do Acórdão n.º 77893/2022-Plenário, que indica onde o documento está anexado, entre as 785 peças processuais disponíveis. Ou seja, apesar do TJ-RJ disponibilizar as peças processuais ao público, não é simples nem rápido encontrar um documento específico dentro dos processos, desestimulando a busca pelo cidadão.

De modo semelhante, o processo n.º 001443/2016-TC<sup>28</sup>, do TCE-RN, que trata de denúncia de suposta corrupção de funcionário público do Estado, possui 142 tramitações processuais e diversos documentos anexados. Ao se examinar o Parecer do MPC (evento 137) observou-se a seguinte afirmação: “O Corpo Técnico, após análise minuciosa dos autos, elaborou a Informação n.º 277/2021 – DDP (Evento 63), em que foram constatadas diversas irregularidades (...)”. Entretanto, o documento não estava anexado no local indicado. Somente após abrir arquivo por arquivo anexado foi possível identificar o relatório técnico mencionado. Ou seja, além do volume de documentos que o cidadão tem que consultar para encontrar um

---

<sup>27</sup>TCE-RJ

<sup>28</sup> TCE-RN. Disponível em: <<http://portal.tce.rn.gov.br/#/servicos/processos/404062>>. Acesso em: 9 jul. 2022.



relatório técnico sobre irregularidades, ainda se depara com erros de registros de dados, dificultando ainda mais a transparência e desestimulando o usuário a buscar informações.

Os dois exemplos citados sinalizam dificuldades de acesso aos relatórios técnicos em função do volume de peças processuais existentes em alguns processos, além da ausência de descrição precisa do conteúdo de cada anexo, obrigando o usuário externo, muitas vezes, a abrir documento a documento, para encontrar o que se busca. Ademais, não existe um padrão de apresentação e descrição dos documentos anexados aos processos nos entes pesquisados, fator que dificulta ainda mais a transparência e a busca de peças processuais.

Em contrapartida, verificou-se que alguns tribunais apresentam as peças processuais de forma simples e os documentos são fáceis de serem localizados. No processo n.º 16/00040982 (protocolo n.º 1846/2016), o TCE-SC<sup>29</sup> apresenta as principais peças processuais que fundamentaram a decisão do tribunal como: petição inicial, manifestação do relator, parecer do Ministério Público junto ao TC, julgamento do processo, instrução processual etc. Foram anexados apenas nove documentos e todos com a descrição bem caracterizada do conteúdo, facilitando a transparência dos casos de apuração de irregularidades na aplicação dos recursos públicos.

#### **b) Peças processuais de difícil edição e de se trabalhar**

Verificou-se a apresentação de documentos técnicos em formatos de difícil acesso e manuseio, especialmente para se encontrar peças processuais específicas, como relatórios técnicos sobre irregularidade. No TCM-RJ, por exemplo, identificou-se que alguns processos foram salvos em arquivo TIFF. É um tipo de extensão pouco conhecido do público, é difícil a visualização e acesso, já que não permite buscar um documento específico, não permite passar as páginas com facilidade, não permite localizar palavras ou termos específicos etc. Esse tipo de arquivo obriga o cidadão a ler todo o processo até encontrar o documento de interesse, desestimulando, assim, a pesquisa (processo n.º 040/002186/2005<sup>30</sup>, data da autuação em 18/05/2005, trata de “verificação *in loco* sobre denúncia de indícios de fraude em licitação realizada pela Secretaria Municipal de Administração.”

#### **c) Relatórios populares, sumário executivo e utilização de recursos gráficos**

---

<sup>29</sup> TCE- SC. Disponível em: [https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu\\_proc=16%2F00040982](https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=16%2F00040982). Acesso em: 13 jul. 2022.

<sup>30</sup> Portal do TCMRJ. Consulta de Inteiro Teor. Disponível em: <https://etcm.tcm.rj.gov.br/InteiroTeor/Arquivos?tid=219603>. Acesso em: 20 jul. 2022.

Um dos desafios na transparência de relatórios sobre apuração de irregularidades é fazer com que os 11 Tribunais de Contas citados disponibilizem ao público relatórios técnicos sobre a temática. Também se vislumbra como desafio tornar os relatórios disponibilizados pelos demais entes (21 no total) adequados ao consumo do cidadão, com uma linguagem e formato mais amigáveis.

Observou-se que os relatórios técnicos são disponibilizados na íntegra e, muitas vezes, são documentos extensos e abrangentes, destinados a usuários sofisticados, já que apresentam uma linguagem técnica, pouco acessível ao cidadão comum. A linguagem utilizada sugere que tais relatórios são, preponderantemente, destinados para apreciação e julgamento do tribunal e não para comunicação com a sociedade. Em nenhum dos processos examinados, nos 21 TCs, foi identificado a apresentação de sumário executivo, em relatórios sobre apurações de irregularidades.

Alguns TCs, a exemplo do TC-DF, TCE-BA e TCM-SP, dão transparência em seus sítios eletrônicos a resumos de auditorias realizadas (sumário executivo). Entretanto, esse modelo não é utilizado em todos os relatórios elaborados pelo tribunal, ficando circunscrito, basicamente, às auditorias operacionais, não envolvendo casos típicos de apuração de irregularidades (como as denúncia e representação, “Tomada de Contas Especial”, entre outros.). O TC-DF, por exemplo, divulga um conjunto de ações denominadas “Sumários executivos de auditoria”, com diversos resumos de trabalhos realizados pelo Tribunal, utilizando-se uma linguagem simples e concisa. Como exemplo, cite-se o relatório de auditoria: “Transporte escolar da rede pública de ensino do Distrito Federal”<sup>31</sup> (Processo – TCDF n.º 1306/2015). O relatório aborda partes essenciais do trabalho como: “introdução, contextualização, o que foi auditado, como foi realizada a auditoria, resultados do controle interno, resultados da auditoria, conclusões, determinações e benefícios esperados.” Nesta auditoria, as principais conclusões foram apresentadas em apenas três parágrafos.

De modo semelhante, o TCM-SP<sup>32</sup> dá transparência a um conjunto de sumários executivos, como a “Auditoria: Concessão do Auxílio Aluguel (2020)”. Neste trabalho, em apenas duas páginas o tribunal indica os itens mais relevantes para o entendimento do cidadão:

---

<sup>31</sup> TRANSPORTE ESCOLAR DA REDE PÚBLICA DE ENSINO DO DISTRITO FEDERAL (TCDF). Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/transporte-escolar-da-rede-publica-de-ensino-do-distrito-federal/>. Acesso em 22 ago.2022.

<sup>32</sup> Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Publicacoes>. Acesso em: 22 ago. 2022.

objetivo da auditoria, o período da realização, a abrangência, as principais constatações (“O TCM-SP encontrou”), sendo que a conclusão do trabalho é apresentada em apenas três parágrafos.

Além do sumário executivo, o TCM-SP disponibiliza ainda o relatório de auditoria completo, recursos gráficos para melhor entendimento da apuração e o resumo da defesa do auditado. Tais documentos adicionais, disponibilizados no TCM-SP, não foram identificados no TC-DF nem no TCE-BA.

O TCE-BA<sup>33</sup> também divulga sumários executivos de um conjunto de trabalhos de auditoria operacional. Como exemplo, cite-se a auditoria para “Avaliação das ações governamentais voltadas à implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Estado da Bahia”, relativo ao exercício de 2019. Em apenas poucas páginas, o sumário executivo descreve as questões mais relevantes da auditoria e em apenas duas páginas apresenta as principais falhas identificadas (“O que o TCE/BA encontrou”).

A divulgação dos resumos das auditorias operacionais (sumário executivo) é uma boa prática adotada por alguns tribunais, mas que precisa ser estendida aos demais trabalhos realizados, especialmente daqueles que tratam de apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos. Além disso, a prática de disponibilização de sumário executivo deve ser estendida e adotada pelos demais tribunais do país, visando melhorar a comunicação com a sociedade.

Ainda que os 21 TCs disponibilizem os relatórios técnicos que tratam de apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos, os problemas apontados, como a dificuldades de encontrar relatórios técnicos nos processos, peças processuais de difícil edição e de se trabalhar, ausência de relatórios populares, sumário executivo e utilização de recursos gráficos, são fatores que também comprometem a transparência dos TCs. A transparência vai além da mera disponibilização de dados, sendo necessários outros elementos como a facilidade com que os dados são encontrados e a inferibilidade ou a capacidade de obter conclusões precisas sobre os dados disponíveis (MICHENER e BERSCH, 2013).

---

<sup>33</sup> TCE-BA. Sumários Executivos. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/institucional/transparencia?view=article&id=3401&catid=22>. Acesso em: 22 ago. 2022.

#### 4.4.1 Redes sociais como instrumentos de transparência nos TCs

Adicionalmente, avaliou-se o universo de 21 TCs, que dão transparência a relatórios técnicos, para aferir se eles possuem contas ativas nas principais redes sociais utilizadas no Brasil e se usam uma delas (Instagram) para dar publicidades às apurações de irregularidades.

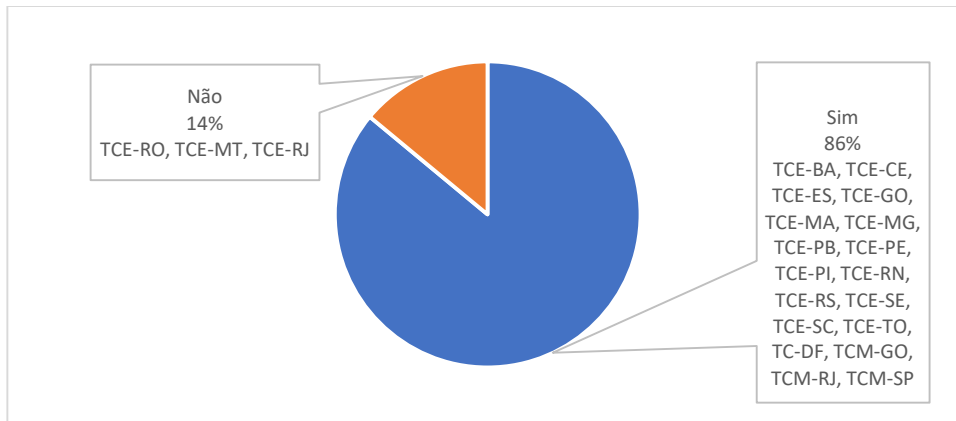
Os links de acesso às redes sociais são visíveis e facilmente encontrados no sítio eletrônico do TCE-BA, TCE-CE, TCE-ES, TCE-GO, TCE-MA TCE-MG, TCE-PB, TCE-PE, TCE-PI, TCE-RN, TCE-RS, TCE-RO, TCE-SE TCE-SC, TCE-TO, TC-DF, TCM-GO, TCM-RJ, TCM-SP tribunais. Já no TCE-RJ e TCE-MT tais links não estavam disponíveis, mas foram encontrados diretamente nas redes sociais (TCE-RJ) e na “Carta de Serviço ao Usuário” (TCE-MT).

Verificou-se os seguintes percentuais de contas ativas: Twitter (95%), Facebook (95%); Instagram (100%) e YouTube (100%). Apenas no TC-DF não foi localizada a conta no Twitter e no TCE-PB apareceu a informação de “página não disponível” para o Facebook.

Um importante instrumento de transparência utilizado pelos tribunais é a divulgação das sessões de julgamento dos processos que são de competência de cada Corte de Contas, no canal do YouTube. Os julgamentos ficam gravados na rede social e qualquer cidadão pode acompanhar como o tribunal deliberou sobre determinado assunto ou processo. Do total de 21 tribunais, que dão transparência a relatórios técnicos sobre irregularidades, verificou-se que o TCE-TO, TCE-BA, TCE-PI, TCE-MA, TCE-MT, TC-DF, TCE-ES, TCE-SE, TCE-SC, TCE-RJ, TCE-RS, TCE-MG, TCE-PB, TCE-PE, TCE-RN, TCM-GO, TCM-SP divulgam na íntegra as seções plenárias de julgamento dos processos. Já o TCE-RO, TCE-GO, TCE-CE divulgam parte das sessões de julgamento e o TCM-RJ não divulga.

Com relação à utilização do Instagram, para publicação de notícias e informações que tratam de irregularidades apuradas pelo Tribunal, verificou-se que 86% dos entes pesquisados publicaram, pelo menos, uma notícia sobre apuração de irregularidades, na aba “publicação” do Instagram no período de 24 meses (08/2020 a 08/2022). Apenas os TCE-RO, TCE-MT e TCE-RJ não tiveram nenhuma divulgação sobre o tema no período (Figura 4). Observou-se ainda que no TCE-PI e TC-DF as publicações sobre irregularidades são raras no Instagram (apenas duas no período de dois anos).

**Figura 4:** Publicação de notícias sobre irregularidades no Instagram no período de dois anos.



Fonte: elaboração própria.

Observou-se ainda elevada superficialidade das publicações sobre irregularidades na rede social, não permitindo ao leitor maior aprofundamento sobre o tema tratado. No TCE-PE, por exemplo, foram divulgadas três notícias sobre apuração de irregularidades nos meses 06 e 07/2022, entretanto, o tribunal não apresentou nenhuma informação adicional que permitisse ao cidadão acompanhar e aprofundar sobre o assunto noticiado. Já o TCE-ES divulga o número do processo nas notícias veiculadas, facilitando para o cidadão acompanhar o processo noticiado. Observou-se que as notícias veiculadas no Instagram tratam preponderantemente de assuntos como: posse de novos dirigentes, datas comemorativas (aniversário do tribunal, Dia dos Pais e mães, do auditor etc.), visitas de autoridades aos tribunais, cursos de capacitação, campanhas educativas (novembro azul, outubro rosa, entre outras). Além dos assuntos de cunho geral publicados, a sociedade precisa conhecer também as principais ações desenvolvidas pelos tribunais no combate à corrupção, ter detalhes das irregularidades na aplicação de recursos públicos, o *modus operandi* dos corruptos e corruptores.

Os números demonstram elevada participação dos entes pesquisados nas redes sociais e sinalizam a preocupação dos Tribunais com a comunicação social. Entretanto, o Instagram é subaproveitado para divulgação das ações de apuração de irregularidades, sendo predominantemente utilizado para divulgação de informações de caráter geral.

#### 4.5 OUTROS INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA DOS TCs

Além dos relatórios técnicos sobre apuração de irregularidades, existem outros instrumentos de transparência que auxiliam o Estado e a sociedade a conhecerem aqueles que cometeram irregularidades, a exemplo da relação de PF e PJ impedidas e suspensas de licitar e

contratar com a Administração Pública e a relação de gestores com contas julgadas irregulares. Tais documentos serão aqui avaliados.

#### 4.5.1 Transparência da Relação de PF e PJ impedidas e suspensas de licitar e contratar com a Administração Pública (ou entidades inidôneas e suspensas)

A relação de PF e PJ impedidas e suspensas de licitar e contratar com a Administração Pública é um importante instrumento de transparência pública, já que indica para toda a sociedade os entes que sofreram sanções administrativas e judiciais, em função de cometimento de irregularidades, estando impedidos ou suspensos de participar de licitações e de contratar como o Estado. Essa relação é disponibilizada pelos Tribunais de Contas em seus sítios eletrônicos para auxiliar Estados e Municípios a não contratarem entidades apenadas, além de contribuir para que o cidadão exerça o controle social.

Visando consolidar as informações de todos os entes apenados no Brasil, o Governo Federal, por meio da CGU, criou o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS)<sup>34</sup> e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP)<sup>35</sup>, que são relevantes instrumentos de transparência pública. Os art. 22 e 23 da Lei 12.846/2013 (BRASIL, 2013) estabelecem que todos os entes públicos têm a obrigação de manter os sistemas CEIS/CNEP atualizados. Se a lei fosse cumprida e os entes atualizassem os sistemas federais não haveria necessidade de manutenção de relação de empresas inidôneas e suspensas, disponíveis pelos Tribunais de Contas.

No presente tópico, foi avaliado se os 32 TCs dão transparência à relação de PF e PJ impedidas e suspensas de licitar e contratar com a Administração Pública (ou entidades inidôneas e suspensas) e se os dados constantes das listas disponibilizadas estão devidamente atualizados nos sistemas CEIS/CNEP. Para se chegar à relação, buscou-se informação no site de busca do Google, no *clipping* de busca de cada tribunal, na “Carta de Serviço ao Cidadão” e em vista panorâmica aos sítios eletrônicos de cada ente.

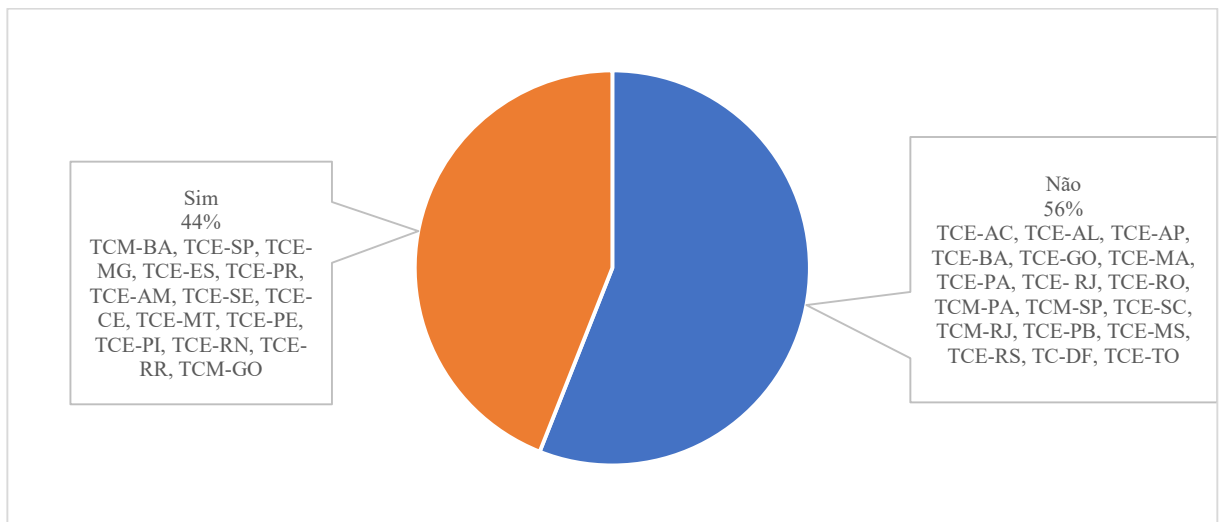
---

<sup>34</sup> Detalhamento das Sanções Vigentes - Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS - Portal da transparência. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/ceis?ordenarPor=nome&direcao=asc>. Acesso em: 11 ago. 2022.

<sup>35</sup> Detalhamento da Penalidade - Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) - Portal da transparência Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/cnep?ordenarPor=nome&direcao=asc>. Acesso em: 23 set. 2022.

Do total de 32 tribunais, quatorze (44%) dão transparência à referida relação e dezoito (56%) não dão transparência (Figura 5). O fato de 56% dos entes pesquisados não apresentarem a relação de PF e PJ impedidas e suspensas de licitar e contratar com a Administração Pública (ou entidades inidôneas e suspensas) demonstra reduzido nível de transparência dos tribunais, já que Estados e Municípios, sob a jurisdição de cada Corte de Contas, terão limitadas possibilidades de aferir a regularidade de empresas e pessoas apenadas pelo poder público, elevando-se o risco de contratar fornecedores inidôneos, além de dificultar o controle social.

**Figura 5-** Transparência da relação de PF e PJ impedidas de contratar com a Administração Pública.



**Fonte:** elaboração própria

Além da ausência da relação, observaram-se algumas peculiaridades que também comprometem a transparência, conforme demonstrado a seguir:

**a) Relação desatualizada:** O TCM-BA<sup>36</sup>, por exemplo, apresentou a relação de PF e PJ impedidas e suspensas de contratar, contendo 64 inscrições, todas decorrentes de decisões judiciais. Verificou-se que 31 inscrições (48%) estavam com a vigência da punição expirada, em um caso, desde 2013 (CPF n.º 622.\*\*\*.\*\*\*-72, vigência: 15/12/2008 a 15/12/2013). Tal fato sinaliza que a lista apresentada pelo TCE-BA estava desatualizada, com alguns registros vencidos há quase nove anos.

<sup>36</sup> TCM-BA – Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/portal-do-gestor/impedidos-de-contratar/>. Acesso em 23 set.2022

**b) Predominância de registros de decisões judiciais sobre as administrativas:** a inscrição nas relações de entidades suspensas e impedidas de contratar pode se dá na esfera administrativa, com violação, por exemplo, da lei de licitação, ou na esfera judicial, com o cometimento de crimes estabelecidos em outras leis, como a Lei Anticorrupção.

Em alguns tribunais, como o TCE-SE, por exemplo, a relação continha 104 registros, sendo apenas três (2,88%) decorrentes de decisões administrativas (todas as ocorrências foram aplicadas por um mesmo município). No TCE-MG também se verificou a predominância de registro decorrentes de decisões judiciais em detrimento das administrativas. Este fato pode sinalizar que são escassas as punições administrativas aplicadas por Estados e Municípios, especialmente aquelas decorrentes da Lei de Licitação (inciso III c/c § 3º do art. 87 da Lei n.º 8.666.93).

**c) Ausência de prazo de vigência da punição aplicada:** do total de 14 tribunais, que dão transparência à relação, apenas o TCE-ES não apresenta a data de vigência da punição (início e fim para todos os processos disponibilizado). Desta forma, a transparência é comprometida, já que o gestor precisa de uma informação tempestiva para validar ou não a participação de uma empresa na licitação e não encontra o prazo de vigência da punição no *website* do TCE-ES.

**d) Atualização das relações nos Sistemas CEIS/CNEP.**

Em todos os quatorze tribunais que dão transparência à relação de PF e PJ impedidas e suspensas de licitar e contratar com a Administração Pública (ou entidades inidôneas e suspensas) (TCM-BA, TCE-SP, TCE-MG, TCE-ES, TCE-PR, TCE-AM, TCE-SE, TCE-CE, TCE-MT, TCE-PE, TCE-PI, TCE-RN, TCE-RR, TCM-GO), selecionou-se, de forma aleatória em cada lista disponibilizada, três registros de PF ou PJ, com punições vigentes nas datas das consultas. Ressalte-se que na relação disponibilizada pelo TCE-RO havia apenas dois registros vigentes. Como as listas disponibilizadas pelos tribunais nem sempre identificavam o tipo de punição aplicada, conseqüentemente, não permitindo aferir se o registro deveria ser inscrito no sistema CEIS ou CNEP (específico para punições decorrentes da Lei Anticorrupção), consultou-se todos os registros selecionados nos dois sistemas federais, indistintamente. Desta forma, foram consultados nos sistemas CEIS/CNEP um total de 41 registros. As principais conclusões serão aqui tratadas.

Do total de 41 registros constantes das relações apresentadas pelos 14 tribunais pesquisados, apenas quatorze (34%) estavam atualizados no sistema federal CEIS e nenhum no CNEP.



Este fato pode sinalizar que os entes públicos não estão alimentando adequada e tempestivamente os sistemas federais, tornando a transparência frágil e os sistemas não plenamente confiáveis para a tomada de decisão governamental. Um gestor, ao realizar uma licitação ou contratação pública, por exemplo, corre o risco de contratar uma entidade impedida e suspensa, já que a informação disponibilizada nos sistemas CEIS e CNEP não são plenamente confiáveis. Além disso, a segurança dos sistemas compromete a transparência pública, já que o cidadão não obtém informação segura e confiável sobre as empresa e pessoas físicas que estão contratando com o Estado, dificultando o controle social.

**e) Tribunais encaminhando o usuário ao sistema CEIS, que não é plenamente atualizado.**

Verificou-se, ainda, que cinco tribunais (TCE-PB,<sup>37</sup> TCE-MS, TCE-RS,<sup>38</sup>TC-DF e TCE-TO) não divulgam a “relação de empresas e pessoas inidôneas e suspensas”, mas remete o cidadão ao link do sistema CEIS.

O sistema federal permite extrair diversas informações consolidadas com “busca livre”, “período de vigência”, “nome” e “CPF/CNPJ” do ente/pessoa sancionada, “UF do sancionador”, “órgão sancionador” e “tipo de sanção” etc. Buscou-se no sistema CEIS o filtro “UF sancionador”, ou seja, o órgão público que aplicou a sanção, pelo nome do Estado por extenso e a sigla correspondente (ex. Estado da Paraíba ou PB)<sup>39</sup>. No Estado da Paraíba, identificou-se que do total 223 Municípios, apenas 6 (3%) possuem registros de “empresas inidôneas e suspensas” no sistema CEIS (Município de Poços Dantas; Frei Martinho; João Pessoa; Diamantina; Esperança; Montadas). Já no estado do Rio Grande do Sul,<sup>40</sup> do total de 497 municípios, apenas 40 (8%) possuem registros no referido sistema federal. Em relação ao Estado do Mato Grosso do Sul, a pesquisa demonstrou que do total de 75 municípios, apenas dois (2,67%) inscreveram pessoas físicas e jurídicas no sistema CEIS (Corumbá e Amambaí).

---

<sup>37</sup> TCE-PB - Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/home>. Acesso em: 10 ago. 2022.

<sup>38</sup> TCE- RS- Impedidos de Contratar com o Poder Público. Disponível em <https://portalnovo.tce.rs.gov.br/impedidos-de-contratar-com-o-poder-publico>. Acesso em 11 jul. 2022.

<sup>39</sup> Detalhamento das Sanções Vigentes - Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS - Portal da transparência. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/sancoes/ceis?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&cpfCnpj=32330003000180%2C73889660720%2C09280599000139&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2CcpfCnpj%2Cnome%2CufSancionado%2Corgao%2CtipoSancao%2CdataPublicacao%2Cquantidade>. Acesso em: 10 ago. 2022.

<sup>40</sup> Sanção Aplicada - CEIS - Portal da transparência. Disponível em: [https://www.portaldatransparencia.gov.br/opup/sancoes/orgaoSancionador?paginacaoSimples=false&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&colunasSelecionadas=selecionar%2Cdescricao%2Cuf&siglaDescricao=\(RS\)&ordenarPor=descricao&direcao=asc](https://www.portaldatransparencia.gov.br/opup/sancoes/orgaoSancionador?paginacaoSimples=false&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&colunasSelecionadas=selecionar%2Cdescricao%2Cuf&siglaDescricao=(RS)&ordenarPor=descricao&direcao=asc). Acesso em: 10 ago. 2022.

Com os dados apurados, infere-se: nos municípios dos estados da Paraíba, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul, ou são raras as ocorrências de irregularidades puníveis com a legislação pertinente (Lei de Licitação, Lei do Pregão etc.); ou não há apuração e punição das irregularidades cometidas; ou então os Estados e Municípios estão punindo as empresas e pessoas físicas, mas não estão registrando tais punições no sistema CEIS. A ausência de registros no sistema federal compromete a transparência, já que contribui para que empresas punidas participem de licitações, para que gestores contratem tais empresas, para que o cidadão não tenha conhecimento das entidades punidas, fragilizando o controle social.

Esses dados apontam que os entes públicos, a exemplo de Estados e Municípios, não estão alimentando adequadamente o sistema CEIS, não permitindo que sejam feitas consultas com segurança, para desabilitar uma empresa num processo licitatório, por exemplo.

Após a análise dos 32 Tribunais de Contas avaliados pode-se concluir: (i) a não disponibilização da relação de PF e PJ impedidas e suspensas de licitar e contratar com a Administração Pública (ou entidades inidôneas e suspensas) por 56% dos TCs indica que Estados e Municípios terão limitadas possibilidades de aferir a regularidade de empresas e pessoas apenas pelo poder público, elevando-se o risco de contratação de fornecedores inidôneos, além de dificultar o controle social; (ii) apesar dos sistemas federais CEIS/CNEP representarem uma importante fonte de referência para todos os gestores públicos nos processos de compras governamentais, tais sistemas não são plenamente confiáveis, por falta de atualização. Verificou-se que apenas 34% dos registros constantes das listas disponibilizadas pelos tribunais estavam atualizados no sistema CEIS. Desta forma, pode-se inferir que há falhas no registro de empresas inidôneas e suspensas, que comprometem a transparência pública e geram dúvidas sobre a eficácia do sistema de informações governamental para tomada de decisão pública e para consulta do cidadão, no exercício do controle social.

#### 4.5.2 Transparência da relação de gestores com contas julgadas irregulares

Em períodos de disputas eleitorais, a exemplo de 2022, a imprensa costuma noticiar que os Tribunais de Contas encaminham à Justiça Eleitoral relação de gestores com contas julgadas irregulares: “TCESP encaminha lista de responsáveis por contas julgadas irregulares à Justiça

Eleitoral”<sup>41</sup>; “Presidente do TCE-RS entrega lista de contas irregulares e pareceres desfavoráveis à Justiça Eleitoral”<sup>42</sup>; “Justiça Eleitoral recebe lista de agentes com contas julgadas irregulares.”<sup>43</sup>

A citada relação é uma exigência do art. 11 da Lei n.º 9504/97 (BRASIL, 1997), que estabelece: “Os Tribunais e Conselhos de Contas deverão tornar disponíveis à Justiça Eleitoral relação dos que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente”. A relação também atende a exigência da Lei Complementar n.º 64 de 1990 (BRASIL, 1990), alterada pela Lei da Ficha Limpa - Lei Complementar n.º 135/2010 (BRASIL, 2010).

As relações apresentadas pelos Tribunais de Contas auxiliam a Justiça Eleitoral a decidir quem poderá ou não concorrer nas eleições, com base nas inelegibilidades previstas na legislação pátria<sup>44</sup>. Além do atendimento da exigência legal, tais relações ampliam a *accountability*.

Neste tópico, avaliou-se: (i) se o Tribunal dá transparência ao público à relação de gestores com contas julgadas irregulares; (ii) se a relação disponibilizada permite ao cidadão identificar as irregularidades cometidas pelo gestor, que determinaram o julgamento irregular da conta; (iii) se há disponibilização de informações adicionais, como o número e *link* de acesso ao processo etc., que possibilitem ao cidadão buscar informações complementares sobre a punição aplicada. Para a análise dos três tópicos, avaliou-se a totalidade dos 32 TCs. As principais conclusões serão tratadas a seguir.

### **(i) Transparência da relação de gestores com contas julgadas irregulares**

Verificou-se que 91% dos entes pesquisados dão transparência à relação de gestores públicos que tiveram as contas julgadas irregulares em definitivo, pelas Cortes de Contas nos

---

<sup>41</sup> TCE-SP - TCESP encaminha lista de responsáveis por contas julgadas irregulares à Justiça Eleitoral. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-tcesp-encaminha-lista-responsaveis-por-contas-julgadas-irregulares-justica-eleitoral>. Acesso em: 19 ago. 2022.

<sup>42</sup> TCE-RS - Presidente do TCE-RS entrega lista de contas irregulares e pareceres desfavoráveis à Justiça Eleitoral. Disponível em <https://portalnovo.tce.rs.gov.br/noticia/presidente-do-tce-rs-entrega-lista-de-contas-irregulares-e-pareceres-desfavoraveis-a-justica-eleitoral/>. Acesso em 19 ago. 2022.

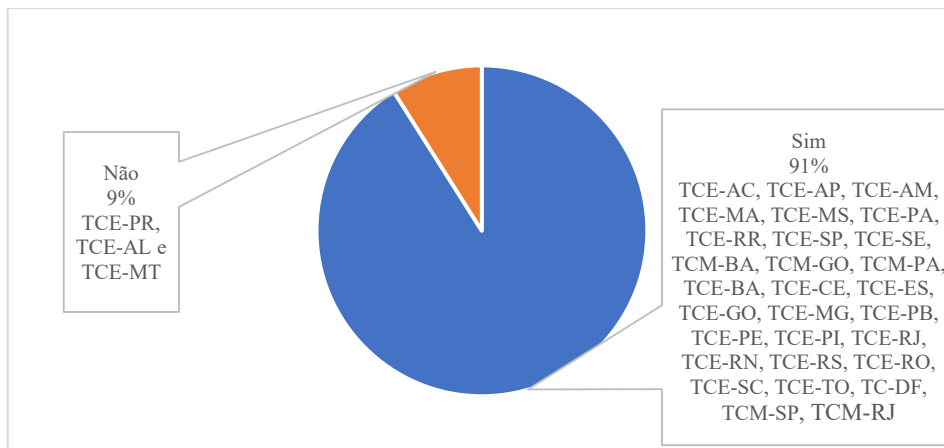
<sup>43</sup>TCE-PR-TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ - Justiça Eleitoral recebe lista de agentes com contas julgadas irregulares.22 julho 2022. Disponível em:<<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/justica-eleitoral-recebe-lista-de-agentes-com-contas-julgadas-irregulares/9882/>> Acesso em: 19 ago. 2022.

<sup>44</sup>TSE-TSE recebe do TCU lista de gestores públicos com contas irregulares. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/tse-recebe-do-tcu-lista-de-gestores-publicos-com-contas-irregulares>>. Acesso em: 20 ago. 2022.

últimos oito anos (Figura 6). A referida relação não foi identificada nos sítios eletrônicos da internet do TCE-PR, TCE-AL e TCE-MT.

O fato de 91% dos entes pesquisados apresentarem ao público a citada relação demonstra elevado índice de transparência, já que permite ao cidadão conhecer aqueles que cometeram alguma infração em suas respectivas gestões.

**Figura 6-** Transparência da relação de gestores com contas julgadas irregulares



Fonte: elaboração própria

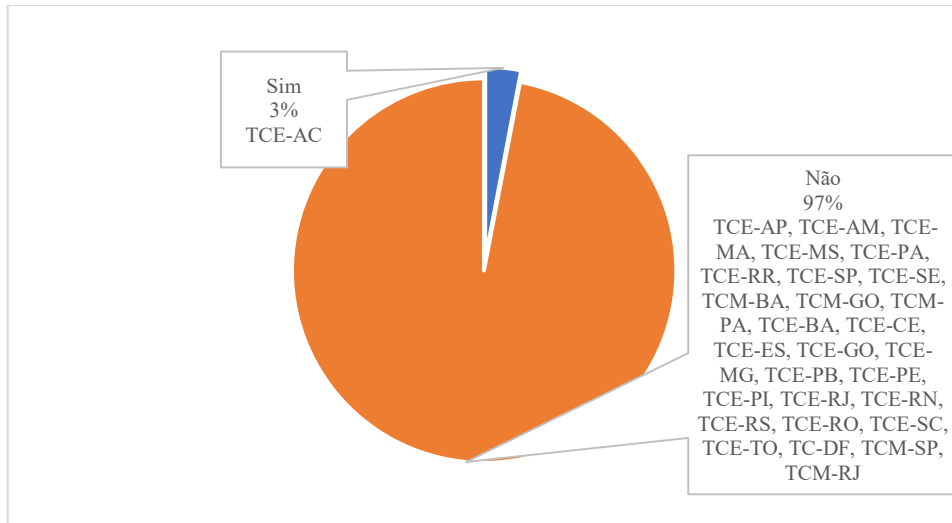
**(ii) Possibilidade de identificar as irregularidades cometidas pelo gestor, que determinaram o julgamento irregular das contas.**

Nas relações, disponibilizada pelos TCs, a sociedade não conhece os motivos do julgamento irregular das contas, não fica sabendo, por exemplo, se a punição decorreu do descumprimento de uma norma, da não aplicação de percentual mínimo de recursos da educação ou foi decorrente de irregularidade na aplicação dos recursos públicos, por meio de fraude, corrupção etc. Uma simples informação acrescida na lista disponibilizada aprimoraria a transparência, permitindo que o cidadão compreendesse os motivos da punição aplicada.

Do total de 29 entes, verificou-se que 97% dos TCs (Figura 7) não acrescentam na relação informações que permitam ao cidadão identificar as irregularidades cometidas pelo gestor, ou seja, o cidadão sabe que o agente público cometeu irregularidade, mas não identifica o tipo de infração. Apenas o TCE-AC<sup>45</sup> foi exceção, já que ao lado de cada nome na lista o tribunal anexou um *link* onde o cidadão tem detalhamento da infração cometida pelo gestor.

<sup>45</sup> TCE-AC. Disponível em: [http://corporativo.tce.ac.gov.br/ejuris/menu\\_certidao/](http://corporativo.tce.ac.gov.br/ejuris/menu_certidao/). Acesso em: 17 set. 2022.

**Figura 7-** Identificação das irregularidades cometidas pelo gestor nas relações disponibilizadas pelos TCs.



Fonte: elaboração própria

**(iii) Transparência de informações referenciais sobre a punição aplicada ao gestor, como o número e *link* de acesso ao processo etc.**

Do total de 29 entes, verificou-se que 90% apresentam informações adicionais, como número ou *link* de acesso aos processos, às quais permitem que o cidadão busque informações complementares sobre a punição aplicada ao gestor. Apenas o TCE-MA, TCE-PR e TCE-RR não apresentaram tais informações adicionais.

Algumas práticas adotadas pelos tribunais pesquisados merecem destaques: O TCM-PA, TCE-TO, TCE-RN, TCE-RJ disponibilizam o número do processo que ensejou à punição além de um *link* onde o usuário é direcionado ao processo, podendo mais rapidamente buscar acesso aos fatos causadores da irregularidade cometida pelo gestor; a relação disponibilizada pelo TCE-RN não indica expressamente que o documento está atualizado para as eleições de 2022, deixando o cidadão na dúvida se é atual ou não; o TCE-PE indica o número do processo, o número da decisão do tribunal que julgou a conta irregular, além de anexar à lista a indicação de que o gestor foi ou não julgado pela câmara municipal, confirmando ou modificando a decisão do tribunal; o TCE-PI informa que a lista é atualizada frequentemente, não apenas para ser usada numa eleição específica. Esta prática, adotada pelo TCE-PI, de atualizar a relação com regularidade, é relevante para a transparência, já que o tribunal garante uma informação tempestiva para toda a sociedade.

As análises realizadas nessa seção permitiram tecer as seguintes conclusões: (i) o nível de transparência da relação de gestores com contas julgadas irregulares é elevado nos 32

tribunais pesquisados (91%). (ii) É elevado também o número de tribunais que adicionam às listas informações que permitem ao cidadão buscar dados complementares sobre as infrações cometidas pelos gestores (90%), a exemplo de número de processo. Entretanto, (iii) 97% daqueles que dão transparência à relação, não indicam os motivos do julgamento irregular das contas, demandando buscas adicionais pelo cidadão, no intuito de conhecer detalhes sobre o julgamento. Uma simples ação, como a adota pelo TCE-AC, de disponibilizar detalhes sobre a infração cometida, fomentaria a transparência pública, permitindo ao cidadão conhecer imediatamente os motivos que ensejaram a punição do gestor.

Os TCs demonstram opacidade no tratamento das irregularidades apuradas ao utilizaram as redes sociais, especialmente o Instagram, para dar transparência a assuntos, predominantemente, não relacionados a estas irregularidades, ao apresentaram deficiências na transparência da relação de PF e PJ impedidas e suspensas de licitar e contratar com a Administração Pública (entidades inidôneas e suspensas) e na relação de gestores com contas julgadas irregulares. Tal opacidade sinaliza que as Cortes de Contas negligenciam alguns dos atributos responsáveis por garantir maior efetividade das ações dos *watchdogs*, indicados por Wille e Bovens (2022), como a credibilidade (interna e externa) e a visibilidade (a instituição é visível nas arenas política e social), já que há deficiências na transparência das apurações de irregularidades.

## 5 AVALIAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA

### 5.1 INTRODUÇÃO

A Lei n.º 12.527 de 2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI) é aplicada a todos os poderes, em todos os níveis (federal, estadual e municipal) e em todo território nacional. A LAI estabelece regras básicas e imprescindíveis para que o cidadão encontre informações nos *websites* governamentais (transparência ativa) e para solicitação de informações não publicadas pelos entes governamentais (transparência passiva). Toda a sociedade deve usufruir da LAI para obtenção de informações públicas.

O objetivo proposto neste capítulo é fornecer um panorama sobre o funcionamento prático da Lei n.º 12.527/11 nos 32 TCs em estudo, avaliando o compromisso dos entes com a transparência pública, por meio do envio de pedido de acesso à informação. Um único tema central foi avaliado: transparência na apuração de irregularidades, por meio do envio de pedido de acesso à informação.

Na avaliação da transparência passiva, utilizou-se, com as devidas adequações, o método de estudo aplicado por Michener, Moncau e Velasco (2015), baseado em três métricas simples: taxa de resposta, taxa de precisão e prazo médio. A taxa de resposta consiste na proporção de pedidos respondidos pelo tribunal, enquanto a taxa de precisão mede a proporção de pedidos recebidos, contendo respostas precisas à pergunta. Já o prazo médio representa o número de dias entre o envio do pedido e a resposta. Estes índices servem como indicadores de compromisso das instituições com o atendimento da LAI.

### 5.2. RESULTADOS GERAIS

No presente estudo enviou-se pedido de acesso à informação para cada um dos 32 TCs, em nome de um pesquisador identificado como Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria Geral da União (identidade institucional), dado facilmente apurável via pesquisa de seu respectivo nome na internet. Solicitou-se: (i) informar como buscar no sítio eletrônico do tribunal processos, iniciados ou concluídos no período de 01/2020 a 06/2022, que tratavam de irregularidades na aplicação de recursos públicos ou (ii) apresentar base de dados com processos relacionados ao tema, no período citado (modelo em anexo). Os três índices avaliados apresentaram os seguintes resultados:

### 5.2.1 Taxa de resposta, taxa de precisão e prazo médio

#### **a) Taxa de resposta**

A taxa de resposta geral foi de 84%, ou seja, do total de 32 TCs, apenas cinco (15,6% - TCE-AC, TCE-AL, TCE-RR, TCE-TO, TCM-PA) não comunicaram com o solicitante da informação pública, nem mesmo para negar o pedido. Somente após a reiteração do pedido é que os TCs estabeleceram algum tipo de comunicação com o cidadão, após quase três meses do pedido inicial.

As solicitações de acesso à informação foram encaminhadas aos 32 TCs em 01/08/2022 e, como não houve respostas, encaminhou-se reiteração a todos os cinco tribunais. Os resultados foram os seguintes: o TCE-AL, continuou sem respostas, mas em 25/10/2022 informou que o pedido estava em processamento; o TCE-AC, em 25/10/2022, informou que ainda não possuía respostas e que a “solicitação foi encaminhada ao setor competente”. Em 11/11/2022 (102 dias após a solicitação inicial) encaminhou o dado requisitado; O TCE-RR informou, em 24/10/2022, que não recebeu o e-mail, solicitando acesso à informação, sendo que o pedido foi realizado via sistema da ouvidoria, porém, em 09/11/2022 (100 dias após a solicitação inicial) o tribunal informou que “não possui uma base de dados específica, onde o solicitante possa buscar as informações de que necessita.” A consulta realizada em 24/10/2022, no “Sistema de acompanhamento da demanda” do TCM-PA, indicou que o pedido estava na “Secretaria Geral” desde 03/08/2022 “aguardando providências”. Ou seja, 87 dias após a solicitação, o pedido ainda estava sem resposta. Após a reiteração, o TCM-PA encaminhou o dado solicitada. Já o TCE-TO encaminhou resposta, em 27/09/2022 (56 dias após o pedido formulado), indicando o caminho para se chegar ao dado solicitado.

A comunicação com cidadão, após a reiteração, ocorreu em até 102 dias, desta forma, para este estudo as respostas dos cinco tribunais não foram consideradas nas três taxas avaliadas (taxa de respostas, taxa de precisão e prazo de respostas).

#### **b) Taxa de precisão**

A avaliação de precisão limitou-se a identificar se a resposta continha um mínimo de correlação e congruência com o objeto do pedido de acesso à informação. Foi encaminhada uma questão aos 32 TCs, solicitando: que (i) o Tribunal de Contas indicasse o caminho, *links* de acesso e orientações de como chegar à base de dados pesquisada (contendo processos relacionados com irregularidades apuradas, iniciados/abertos e/ou concluídos no período de 01/2020 a 06/2022) ou (ii) apresentasse a base de dados consolidada.



A taxa de precisão foi de 77%, com base em um total de 26 respostas recebidas, sendo que 20 foram respostas aceitáveis, ou seja, minimamente precisas. Entre as seis respostas não satisfatórias, a informação prestada pelo TCE-AP merece destaque, já que o tribunal informou que a demanda não foi atendida, pois “estão realizando melhorias no sistema de informática para facilitar acesso aos dados” e que não possui meios tecnológicos para atender a demanda. Merece registro também a resposta do TCE-SE, que após a reiteração do pedido, respondeu: “Informo que a última movimentação do seu protocolo (008105/2022) consta na data de 26/10/2022, para a DITEC- Diretoria Técnica” (resposta em 27/10/2022). Ou seja, após 87 dias da solicitação inicial (01/08/2022) o pedido ainda tramitava no tribunal sem qualquer resposta ao cidadão.

Por fim, a taxa de precisão geral de 77% sinaliza que os tribunais responderam, em sua maioria, satisfatoriamente ao pedido formulado com base na LAI.

### **c) prazo médio**

Do universo de 32 TCs, 27 mantiveram algum tipo de contato como o cidadão, ainda que alguns (TCE-SE e TCE-AP) não tenham respondido efetivamente ao pedido de acesso à informação. Esse subgrupo de 27 entes, compõe o índice sob exame.

O prazo médio calcula o número de dias entre o envio do pedido e a resposta apresentada pelo ente pesquisado. O prazo médio total das respostas foi de 15 dias, ou seja, 25% menor que o prazo de 20 dias estabelecido na LAI. Os dados sugerem que os TCs responderam satisfatoriamente aos pedidos de acesso à informação, dentro do prazo estabelecido na lei. Alguns tribunais, como o TCE-MT, TCE-PB, TCE-PR, TCE-PI, TCE-SP responderam à demanda em 24 horas. Já o TCE-SC e TCE-MA responderam em 38 e 31 dias, respectivamente, e o TCM-RJ e TCE-MS em 29 dias, sendo esses quatro tribunais os que mais demoraram para responder à solicitação.

O prazo médio serve como indicador do compromisso institucional das entidades em se comunicar com o cidadão, ainda que seja apenas para informar que o processo está em andamento, ou que o dado não existe. No primeiro caso, o TCE-SE enviou correspondência em 24/08/2022 informando simplesmente que a “solicitação gerou um protocolo”, mas a consulta realizada no sistema eletrônico do tribunal, em 25/10/2022 (85 dias após o pedido inicial), demonstrou que o processo ainda estava em tramitação. Já o TCE-AP enviou comunicação ao cidadão 25 dias após a data inicial da solicitação para informar que não dispõe do dado solicitado e não existe caminho no sítio eletrônico do tribunal para se chegar ao dado.

Apesar de o prazo médio das respostas dos Tribunais de Contas ser de 15 dias (25% menor que o estabelecido na LAI), os dados levantados demonstram reduzido comprometimento de alguns tribunais em atender as demandas da LAI e responder ao cidadão, ainda que para negar o acesso à informação pleiteada. Não é admissível, no contexto de transparência governamental, que cinco Tribunais (TCE-AC, TCE-AL, TCE-RR, TCE-TO e TCM-PA) simplesmente ignorem o pedido de acesso à informação e não se comuniquem com o cidadão, somente respondendo após a reiteração do pedido, em alguns casos, após 102 dias. Não é concebível também que o ente demande 24 dias simplesmente para informar que o dado não existe (TCE-AP) ou que o pedido ainda estava tramitando no tribunal (por 85 dias), sem qualquer resposta concreta ao cidadão (TCE-SE).

#### 5.2.2 Ausência de justificativa para respostas fora do prazo da LAI.

Os § 1º e 2º do art. 11º da LAI (BRASIL, 2011) estabelecem que os entes públicos deverão responder às demandas de acesso à informação em 20 dias, prazo que poderá ser prorrogado por mais 10, mediante justificativa expressa ao requerente.

No presente estudo, seis tribunais (19%) responderam dentro do prazo máximo de resposta estabelecida na LAI: TCE-AP (25 dias), TCE-MS (29 dias), TCE-MG (22 dias), TCE-RJ (23 dias), TCE-RS (25 dias) e TCM-RJ (29 dias). Dois tribunais responderam fora do prazo: TCE-MA (31 dias) e TCE-SC (38 dias).

Nenhum dos oito entes encaminhou justificativa para o não atendimento da demanda no prazo legal. Desta forma, os tribunais descumprem o estabelecido na Lei de Acesso à Informação, além de demonstrar reduzida preocupação em justificar ao cidadão o atraso na resposta à solicitação.

Ressalte-se que o TCE-RS entende que o prazo de resposta não é contado a partir da data da solicitação inicial do cidadão. O pedido de acesso à informação foi protocolado em todos os 32 Tribunais de Contas em 01/08/2022. Entretanto, o TCE-RS enviou e-mail em 09/08/2022 informando que o prazo para resposta seria até 29/08/2022, podendo ser prorrogado até 06/09/2022: *“Considerando o tempo necessário para analisá-lo e respondê-lo de forma adequada, será preciso que este TCE-RS faça uso da prerrogativa prevista no artigo 11, §1º, da Lei Federal n.º 12.527, de 18-11-2011. Seu pedido será respondido até o dia 29/08/2022. Esta data poderá ser prorrogada até 06/09/2022 em caso de justificada necessidade. Caso isso*

*aconteça, você será informado por e-mail.*” Ou seja, o tribunal não considerou que o pedido foi formalizado em 01/08 e deveria ser respondido até 20 dias após a solicitação.

Ressalte-se que o TCE-SC já possuía um banco de dados consolidado com informações similares ao que foi solicitado, no entanto, levou 38 dias para responder à solicitação:

“Em atenção a Comunicação da Ouvidoria n.º 1249/2022, que solicita informações sobre os processos, relacionados com irregularidades na aplicação de recursos públicos (corrupção, fraude, desvios de recursos públicos etc.), que foram iniciados/abertos e/ou concluídos, no período de 01/2020 a 06/2022, informa-se: sobre a matéria o Tribunal de Contas realizou um levantamento para o projeto do Programa Nacional de Prevenção à Corrupção (PNPC), do qual a Controladoria Geral da União (CGU) inclusive participa, e encaminhou ao Tribunal de Contas da União (TCU). Isso posto, e considerando que a demanda envolve levantamento de forma manual em centenas de processos, com custo elevado para a administração, podemos disponibilizar as mesmas informações encaminhadas ao TCU/PNPC referentes ao período de 2018 a 2020 (segue planilha em anexo).”

Destaque-se ainda que o TCE-AP levou 25 dias para responder que a informação solicitada não estava disponível:

“A área de Informática está providenciando melhorias no site institucional, em breve será possível acessar as informações sobre o tema. (...) O Tribunal de contas do Estado do Amapá ainda não dispõe de meios tecnológicos capazes de atender à demanda em referência, mas recentemente constituiu comissão para elaborar o plano de classificação e tabela de temporalidade do acervo documental.”

Ou seja, os oito tribunais que responderam em data posterior ao prazo estabelecido em lei, (i) não justificaram o atraso, contrariando o disposto nos § 1º e 2º do art. 11º da LAI; (ii) O TCE-RS estabelece data para resposta diferente do efetivo registro da solicitação do cidadão e o (iii) TCE-SC mesmo já possuindo banco de dados estruturado levou 38 dias para responder ao pedido formulado.

### 5.2.3 Comparação entre estudos de transparência passiva

Comparando os dados do presente estudo com aquele realizado por Michener, Moncau e Velasco (2015), especificamente em relação ao grupo de pesquisadores identificados institucionalmente, houve algumas diferenças, conforme demonstrado no quadro abaixo:

**Quadro 9** - Comparação de transparência passiva em dois estudos

<b>Taxas</b>	<b>Estudo da transparência dos Tribunais de Contas, sobre apuração de irregularidades. Pesquisador identificado institucionalmente</b>	<b>Estudo realizado por MICHENER, MONCAU e VELASCO (2015). Grupo de pesquisadores identificados institucionalmente (taxa geral)</b>
--------------	--	---

Taxa de resposta	84%	74%
Taxa de precisão	77%	59%
Prazo médio	15 dias	17,5 dias

**Fonte:** elaboração própria

O quadro sinaliza algumas diferenças entre os estudos, sendo mais favorável em relação às respostas apresentadas pelos TCs. Na taxa de resposta, por exemplo, houve uma diferença de 10%. Já na taxa de precisão a variação foi ainda maior, de 18%. Em relação ao prazo médio de respostas, houve uma diferença de 2,5 dias. Essas variações positiva em favor dos Tribunais de Contas pode estar associada a diversos fatores, tais como: (i) o pedido de resposta formulado foi de apenas uma questão (no estudo citado os autores empregaram 55 questões distintas), sendo mais simples e rápido para serem respondidos pelos entes pesquisados, gerando possivelmente maior taxa de respostas e menor prazo médio de respostas; (ii) no presente estudo, foram oferecidas duas opções de respostas à questão formulada, ambas aceitas com precisas (indicação de um caminho para se chegar ao dado ou fornecimento do banco de dados consolidado). Tais alternativas também podem estar associadas à melhoria no índice de precisão das respostas apresentadas pelos tribunais.

Os três índices avaliados demonstram que os resultados são mistos. Enquanto (i) a maioria dos 32 Tribunais de Contas pesquisados cumprem de forma elogiável as demandas da LAI, (ii) três não responderam ao pedido de acesso à informação (TCE-AL, TCE-RR, TCE-SE), quatro alegaram trabalho adicional para fornecer o dado (TCE-MS, TCE-PR, TCE-PE, TCE-RJ). Observou-se ainda que (iii) seis tribunais responderam dentro do prazo máximo de prorrogação estabelecido na LAI (TCE-AP, TCE-MS, TCE-MG, TCE-RJ, TCE-RS e TCM-RJ), sendo dois fora do prazo regulamentar, TCE-MA e TCE-SC. Os oito não apresentaram justificativa para eventual prorrogação no prazo das respostas. Em relação à precisão das respostas verificou-se que (iiii) 77% Tribunais apresentaram respostas minimamente precisas (20 respostas precisas, do total de 26 tribunais que responderam), sendo que seis (TCE-AP, TCE-MS, TCE-PR, TCE-PE, TC-DF e TCM-GO) não apresentaram respostas aceitáveis para a presente avaliação.

Ressalte-se que a identificação institucional do pesquisador também pode ter contribuído para as altas taxas de respostas (84%), taxa de precisão (77%) e prazo médio de resposta (15 dias). Michener, Moncau e Velasco (2015) constataram discriminação na avaliação de transparência passiva em diversos órgãos públicos brasileiros, em função da identificação

do pesquisador, sendo que o atendimento das solicitações é mais favorável quando o requerente da informação é identificado institucionalmente.

### 5.3 CASOS POSITIVOS E OBSTÁCULOS À TRANSPARÊNCIA

Evidenciou-se na seção anterior como os Tribunais de Contas atenderam aos pedidos com base na LAI, demonstrando-se o nível de comprometimento dos entes em atender a norma. A análise do conteúdo das respostas fornecidas pode sinalizar avanços e obstáculos à transparência, identificados nas práticas dos tribunais. Nesta seção, serão apontadas (i) práticas positivas e (ii) possíveis limitações à transparência nos entes pesquisados.

Os casos e práticas abaixo relacionados reforça a importância da LAI como um relevante instrumento de transparência pública, que deve ser amplamente utilizado pelo cidadão para acesso às informações governamentais. Sinalizam também como alguns TCs são mais assertivos e transparentes ao ofertar informações públicas ao cidadão. Entre as práticas positivas, destacam-se:

- Solicitou-se o caminho para se chegar ao dado ou o banco de dados consolidado, extraído do sistema eletrônicos do Tribunal. No TCE-AM, por exemplo, apesar de inexistir caminho para se acessar o dado e de não possuir a base de dados consolidada, o tribunal informou que “foram demandados vários setores desta Corte de Contas com vistas a consolidar as informações então solicitadas.” O tribunal poderia negar o pedido, alegando trabalho adicional (art. 13, III da LAI), mas preferiu realizar buscas internas para fornecer o dado. Por fim, o TCE-AM apresentou um banco de dados com a informação solicitada. Esta ação demonstra um bom nível de comprometimento em atender a LAI, fornecendo a informação solicitada sem criar óbice ou dificuldade de acesso;
- O TCE-MG também apresentou um banco de dados com 157 processos que tratam de irregularidades na aplicação de recursos públicos. A relação indica, entre outras informações, o tipo do processo (denúncia, “Tomada de Contas Especial” etc.) e o motivo da “multa e restituição de valores”. Além disso, o tribunal apontou um caminho por onde o cidadão também poderia obter informações sobre a solicitação formulada. Ou seja, o tribunal respondeu além do que foi solicitado, já que apresentou a lista de processos requisitada e o caminho para se chegar ao dado. Desta forma, demonstrou elevada disposição de atendimento da LAI;

- Fornecimento de documentos em formato processáveis por máquina:

Inicialmente cabe registrar que “é muito importante para a transparência pública que os dados governamentais sejam disponibilizados aos cidadãos em formatos processáveis por máquinas, ou seja, que “os dados sejam estruturados para possibilitar o seu processamento automatizado, viabilizando ao requerente diferentes usos e análises com os dados.” Para efeito desta avaliação, os seguintes formatos foram considerados processáveis por máquina: csv, xls, xlsx, ods, doc, odt, docx e pdf, quando o conteúdo do documento era passível de ser copiado. (MICHENER, MONCAU e VELASCO, 2015).

Oito tribunais encaminharam os documentos solicitados em listas específicas: TCE-BA, TCE-AM, TCE-ES, TCE-GO, TCE-MG, TCE-PA, TCM-BA, TCE-SC. Os dados disponibilizados pelos TCs eram processáveis por máquina, com exceção do TCE-BA. A disponibilização de dados processáveis por máquina favorece a transparência pública, já que estes podem ser facilmente trabalhados e viabiliza diferentes usos e análises das informações.

#### 5.4 OBSTÁCULOS À TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

As análises das respostas fornecidas pelos TCs possibilitaram observar algumas práticas elogiáveis, que demonstram comprometimento com a LAI e que deveriam ser observadas pelos demais entes pesquisados. Entretanto, observaram-se também outras práticas que podem ser compreendidas como obstáculos à transparência e restrições ao cumprimento da LAI, conforme listadas a seguir:

- Alegação de inexistência de banco de dados estruturados que tratam de irregularidades na aplicação de recursos públicos e indeferimento do pedido, justificando-se trabalho adicional.

O TCE-AP respondeu explicitamente que não existe um caminho específico no *website* para que o usuário externo chegue ao dado solicitado nem um banco de dados estruturado com as informações solicitadas. De forma semelhante, o TCE-PE informou que “não dispomos de banco de dados agrupando os processos por tipo específico de irregularidade” e alegou trabalho adicional para fornecer o banco de dados solicitado. De forma semelhante, o TCE-RJ também alegou trabalho adicional para fornecer os dados solicitados.

Existe amparo legal para que os tribunais aleguem trabalho adicional para negar o fornecimento do dado, como o art. 13, III, do Decreto Federal n.º 7.724 de 2012 que

regulamenta a Lei 12.527/11, no âmbito da Administração Pública Federal. Entretanto, “deve ser ressaltado que é intrínseco aos pedidos de acesso à informação a geração de algum grau de trabalho adicional para o órgão que o recebe, principalmente nos casos em que este não realizou trabalho prévio de organização e consolidação de informações” (MICHENER, MONCAU e VELASCO, 2015). Ademais, os processos que tramitam no tribunal e que envolvem irregularidades na aplicação de recursos públicos também deveriam ser facilmente encontrados nos sistemas eletrônicos, já que são frequentes no âmbito dos entes pesquisados.

Alguns processos, que envolvem “denúncias”, “representação”, “Tomada de Contas Especial”, “Prestação de Contas”, que geraram multas e/ou obrigação de restituição de recursos ao erário, regularmente tratam de irregularidades na aplicação de recursos públicos e poderiam ser listados pelos tribunais, sem a necessidade de trabalhos adicionais. Ou seja, uma informação que poderia ser previamente produzida, independente do pedido de acesso à informação, é negada alegando-se trabalho adicional. É fundamental que os órgãos públicos adotem mecanismos de gestão de informação, que possibilitem que as informações solicitadas sejam facilmente acessíveis” (MICHENER, MONCAU e VELASCO, 2015).

- *A lista encaminhada não processável por máquina*

A lista de processos encaminhada pelo TCE-BA estava em formato não processável por máquina. Desta forma, o usuário teria maior dificuldade em acessar e trabalhar o dado disponibilizado.

O art. 8º, § 3º, incisos II e III da Lei 12.527/11, demonstra a preocupação do legislador brasileiro com o formato do documento a ser fornecido ao cidadão. “Há nítido incentivo, na lei, à adoção de formatos processáveis por máquina, bem como formatos abertos e não proprietários” (MICHENER, MONCAU e VELASCO, 2015), o que nem sempre é observado em alguns entes pesquisados.

- *Fornecimento de informação que não permite acesso ao dado solicitado.*

O TCM-GO informou que o usuário tem duas opções de acesso ao banco de dados que trata de apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos: “acessar o Portal do cidadão, no link: <https://www.tcmgo.tc.br/pentaho/api/repos/cidadao/app/index.html>; clicar na opção imputações e em seguida realizar a pesquisa, ou ainda, acessar o serviço *webservices* das Contas”. Essa primeira opção não consta nem ao menos o número do processo relacionado a irregularidades, não identifica quem foi o ente que sofreu punição, quem

foi o município que aplicou a pena etc., não possuindo relação direta e imediata com o que foi solicitado.

A segunda opção fornecida pelo TCM-GO foi um caminho que dá acesso à relação de contas julgadas irregulares, obtida no endereço <https://ws.tcm.go.gov.br/api/rest/dados/contas-irregulares>. O sistema apresenta uma planilha completamente desconfigurada, não permitindo obter informação gerencial ou alguns dos dados requisitados. Desta forma, o TCM-GO, apesar de indicar dois caminhos para se chegar aos dados, tais rotas não levam a lugar nenhum. O TCE-PR também indica um procedimento que leva apenas à consulta processual, mas exige um número específico de processo, não permitindo ao usuário chegar a um banco de dados específico;

- *Um simples pedido de acesso à informação chega até à autoridade máxima da instituição.*

Verificou-se que alguns tribunais adotam a prática de encaminhar um simples pedido de informação pública até o mais alto nível hierárquico da instituição. No TCE-MS, por exemplo, o pedido gerou o protocolo n.º 2191877. Por meio do Despacho DSP n.º 21077/2022, de 15/08/2022, o Presidente do Tribunal negou acesso à informação solicitada, alegando que “O requerente não apresentou o número de documento de identificação válido, nos moldes do inciso II do §1º do art. 9º da LEI n.º 4.416/2013 c.c. o art. 103 da LF 12.527/2011”, além de alegar trabalho adicional. O requerente, no prazo legal, interpôs recurso, encaminhou o referido documento solicitado. Por meio do Despacho GAB.PRES – 22124/2022, o presidente do tribunal negou novamente o pedido, sustentando mais uma vez “trabalho adicional” para fornecimento de dados. Tal prática também foi observada no TCE- PR, onde o processo de solicitação de informação tramitou por duas vezes pela instância máxima do ente, havendo emissão de dois despachos do presidente da instituição: despacho n.º 2360/22, 15/08/2022 e despacho n.º 2412/22, de 17/08/2022.

Em ambos os casos, o pedido de acesso ao banco de dados foi negado. Entretanto, chama atenção o fato de o presidente do Tribunal ser demandado a se manifestar, por até duas vezes, sobre um pedido de acesso à informação. Uma questão que poderia ser resolvida no âmbito da ouvidoria, ou de outra secretaria dentro do tribunal, precisou chegar até ao mais alto nível da instituição para ser respondido. Esse fato pode sinalizar uma falta de segregação de função ou tramites burocráticos para dificultar o acesso à informação.

- *Transferência de responsabilidade indevida para outro ente*



Em 01/08/2022 solicitou-se, especificamente, ao TCE-PA acesso à informação, sobre processos que tratam de irregularidades na aplicação de recursos públicos. Em 03/08/2022 o Tribunal encaminhou e-mail informando: “para o adequado atendimento, encaminhamos a sua demanda à Ouvidoria do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA), onde recebeu o n.º 1082022002.” Foi necessário recorrer da decisão, informando que a solicitação foi específica para o TCE-PA. Em 18/08/2022 o tribunal, finalmente, respondeu à demanda.

Essa prática de transferência de responsabilidade para outros entes públicos pode limitar a transparência, já que dificulta o acesso à informação, obrigando o cidadão a recorrer, gerando atrasos no envio da resposta.

## 5.5 AVALIAÇÃO DAS PLATAFORMAS PARA PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Identificaram-se canais que permitem manifestação do cidadão, em todos os *websites* dos 32 TCs. Estes canais podem ser acessados em *links* denominados “ouvidoria”, “transparência” ou “SIC (Serviço de Informação ao Cidadão)”. Alguns tribunais disponibilizam apenas os canais da ouvidoria, outros possuem plataformas específicas para pedido de informação, utilizando-se login e senha.

O exame das plataformas digitais de recebimento de pedidos de acesso à informação dos 32 entes demonstrou diferenças significativas entre elas, não havendo padronização com relação à plataforma de pedido de acesso, nem em relação ao formato e requisitos exigidos do cidadão.

Nesta seção, serão abordadas algumas características das plataformas digitais dos TCs, ressaltando as dificuldades de acesso e limitações encontradas pelo cidadão, as quais geram, conseqüentemente, restrições à transparência pública.

Preliminarmente, é preciso destacar que “para que uma lei de acesso à informação funcione e seja usada, é importante que o processo para o envio de pedidos e o recebimento de respostas seja o mais simples possível.” É essencial que os governos adotem plataformas digitais que tornem o acesso simples e descomplicado. O desejável é que as plataformas de pedido de informação permitissem que o cidadão identificasse respostas a pedidos similares, no intuito de evitar replicação de esforços em relação a pedidos e respostas já fornecidas anteriormente (MICHENER, MONCAU e VELASCO, 2015). Na prática, as plataformas

digitais apresentam dificuldades que comprometem a transparência e o acesso à informação pública, como será demonstrado a seguir:

**a) Inexistência de plataforma específica para pedido de acesso à informação**

Verificou-se que alguns Tribunais de Contas, a exemplo do TCE-AC e TCE-AM, sequer possuem plataforma específica para o recebimento de pedidos de acesso à informação, transferindo esta atribuição para as ouvidorias ou outros canais, por meio de *link* como “Fale Conosco”. O TCE-AC, por exemplo, utiliza a plataforma da Ouvidoria para que o cidadão possa solicitar acesso à informação pública.

Identificou-se ainda que alguns tribunais não indicam especificamente um campo para pedido de acesso à informação, com base na LAI. O TCE-PA, por exemplo, apresenta um conjunto de categorias para manifestação do cidadão, com a seguinte nomenclatura: esclarecimento, solicitação de providência e orientação técnica, comunicação de irregularidades, denúncias e outros. Nenhuma categoria relacionada a pedido de acesso à informação com base na LAI. Desta forma, por falta de opção, decidiu-se enviar o pedido de informação na categoria “outros”.

A existência de uma plataforma específica para pedido de acesso à informação simplifica o acesso ao cidadão, já que diminui o risco deste considerar o processo complicado e ser desestimulado a solicitar a informação desejada. Como os pedidos ficam registrados em plataformas específicas, diminui a possibilidade destes pedidos serem ignorados.

Cabe destacar que a Controladoria Geral da União (CGU) disponibiliza, gratuitamente, para qualquer órgão público interessado, a plataforma “Fala.BR” de recebimento de pedidos de acesso à informação (MICHENER, MONCAU e VELASCO, 2015), sendo um canal integrado e gratuito disponíveis aos órgãos públicos de todo o país para encaminhamento de manifestações do tipo acesso à informação, denúncias, reclamações, solicitações, sugestões, elogios etc. O sistema está disponível na Internet no endereço <https://falabr.cgu.gov.br>, e funciona 24 horas (GOV.BR, 2019). O TCE-RN foi o único tribunal pesquisado que utiliza a plataforma federal, “Fala.BR”, para registro de pedido de acesso à informação.

**b) Extrapolação das exigências estabelecidas na LAI**

As exigências dos TCs para registro de pedido de acesso à informação apresentam algumas peculiaridades: o pedido é facilitado em alguns tribunais, que requisitam apenas o nome e e-mail do usuário para envio de respostas (TCM-MG); alguns exigem a adição de dados como CPF, RG e endereço (TCE-SE); outros solicitam data de nascimento e nome da mãe do

solicitante (TCE-BA). O quadro abaixo indica as exigências dos 32 entes pesquisados, para permitir que o cidadão solicite acesso à informação:

**Quadro 10** - Exigências dos TCs para registro de pedidos de acesso à informação

<b>Acesso simples, sendo obrigatórios apenas o nome e e-mail do usuário</b>	<b>Exigência adicional: CPF</b>	<b>Exigências adicionais: RG, endereço, telefone, nome da mãe, data de nascimento, cumulativos ou não.</b>	<b>Exige cadastro prévio com login e senha e a inclusão de informações como CPF</b>
TCE-AC, TCE-CE, TCE-MA, TCE-MG, TCE-PI, TCE-TO, TCM-PA	TCE-AL, TCE-AM, TCE-MT, TCE-PB, TCE-PE, TCE-RR, TCE-SC, TCE-SP, TCE-SP, TCM-RJ	TCE-AP, TCE-RS, TCE-PR, TCE-SE, TCM-BA, TCE-RJ	TCE-BA, TCE-ES, TCE-GO, TCE-MT, TCE-MS, TCE-RN, TCE-RO, TC-DF, TCM-GO

**Fonte:** elaboração própria

O quadro indica que sete tribunais permitem acesso simples, sendo exigido apenas o nome e e-mail do usuário para envio de correspondência; dez exigem pelo menos o CPF. Outros seis requisitam, adicionalmente, o RG, endereço, telefone, nome da mãe, data de nascimento, de forma cumulativa ou não.

Algumas exigências adotadas pelos tribunais extrapolam os ditames da Lei n.º 12.527/11, que estabelece apenas a identificação simples do solicitante, com nome e número de CPF ou RG. A exigência de telefone, por exemplo, pode ajudar no contato como o cidadão, mas, por outro lado, pode representar uma exigência indevida, e até limitadora do acesso à informação. Outras exigências, como data de nascimento, nome da mãe e endereço, também não se coadunam como os ditames da LAI e não deveriam ser exigidas pelos entes pesquisados, sob pena de limitar o acesso à informação.

Além disso, a identificação do usuário pode ser um fator discriminatórios por parte dos entes públicos para responderem às demandas, seja pela identificação institucional dos pesquisadores (grupo de pesquisadores vinculados a uma instituição determinada e não identificados como pesquisadores) seja em função do sexo dos pesquisadores (sexo masculino e feminino). Em relação ao sexo do pesquisador, Michener, Moncau e Velasco (2015) apontaram ser “notável a baixa taxa de resposta da identidade não institucional do sexo feminino, que recebeu em sua totalidade 15% menos respostas do que o perfil institucional e quase 15% menor do que sua contraparte masculina”. Por estas razões, os autores advogam que

nem mesmo as exigências do fornecimento de RG e CPF, estabelecidos na LAI, deveriam existir, evitando, assim, a possibilidade de discriminação e possível intimidação no processo de acesso à informação. Os autores também ressaltam que México e Chile são exemplos a serem seguidos, já que não exigem a apresentação de documento de identificação do cidadão para o exercício do direito fundamental de acesso à informação.

#### **c) Inexistência de campo par interposição de recurso**

Verificou-se que diversas plataformas não possuem um campo específico para interposição de recursos por parte do cidadão, após o recebimento da resposta. O TCE-AC, TCE-MG, TCE-CE, entre outros, não possuem uma plataforma específica para pedido de acesso à informação e não exigem cadastro do usuário, como login e senha, para realizar o pedido. Estes tribunais também não possuem espaço ou campo específico para interposição de recurso, sendo que a comunicação com o solicitante da informação deve ser via e-mail ou por nova solicitação, para recorrer da decisão.

Já os TCE- RO, TC-DF, TCM-GO, entre outros, exigem cadastro do cidadão, como login e senha, para formalizar o pedido de acesso à informação. No espaço criado, o cidadão também poderá acompanhar o andamento do pedido formulado, além de criar outras solicitações. Entretanto, não se identificou campo específico para o cidadão interpor recurso em caso de indeferimento do acesso à informação ou discordância da resposta fornecida pelo tribunal.

Ressalte-se que as respostas apresentadas pelos tribunais, via e-mail ou extraídas das plataformas específicas para pedido de acesso à informação, não indicavam o caminho para o cidadão interpor recurso.

A interposição de recursos é um direito legal do cidadão, estabelecido no art. 15 da Lei de Acesso à Informação e os TCs devem observar e facilitar o acesso a tal direito. Certamente que a “ausência deste atributo representa um grave problema porque pode fazer com que o cidadão seja induzido a não enviar o recurso, pois não estará claro, na plataforma do órgão, que o direito à interposição de recurso existe” (MICHENER, MONCAU e VELASCO, 2015). A ausência de um campo específico para recorrer obriga o cidadão a enviar o recurso pelo mesmo meio pelo qual ele enviaria um novo pedido de acesso à informação, por meio de e-mail ou simplesmente desistir de interpor o recurso.

#### **d) Limite de caracteres**

Verificou-se também que alguns TCs limitam o número de caracteres para formulação do pedido de acesso à informação. O TCE-BA estabelece o limite de 2.000 e os TCE-AC e

TCE-RO de 4.000 caracteres. Para transpor a restrição imposta, o cidadão precisa anexar um arquivo no *website* para complementar sua solicitação, se necessário. A existência de limite de caracteres no espaço onde se escreve a solicitação “configura um nítido obstáculo à transparência passiva e uma violação à Lei 12.527/11”, já que esta não estabelece nenhuma regra relativa à extensão dos pedidos” (MICHENER, MONCAU E VELASCO, 2015).

#### **e) Envios de confirmação de recebimento do pedido**

Ao enviar o pedido de acesso à informação, o cidadão necessita de *feedback* por parte do Tribunal, informando se o pedido foi recebido, se foi gerado número de protocolo etc., para ter maior segurança de que sua demanda foi corretamente entregue. Especialmente naqueles entes que utilizam o espaço da ouvidoria, ou que não possuem plataforma específica para acompanhamento da demanda (com login e senha), o cidadão fica sem informação que seu pedido foi registrado com sucesso, já que não há resposta devolutiva por parte de alguns tribunais.

O TCE-AM, por exemplo, após o envio do pedido de acesso à informação, não apresentou *feedback* ao usuário de que a solicitação foi registrada e se foi efetivamente entregue, além de não indicar um número de registro de protocolo como ocorre, geralmente, com os demais tribunais. O TCE-PE, por sua vez, no ato do registro da solicitação de informação, não forneceu número de registro nem enviou e-mail confirmando que a solicitação foi efetivamente processada no sistema do tribunal.

Tal ausência de envio de confirmação do recebimento do pedido é um obstáculo, uma vez que o usuário poderá ingressar com um novo pedido ou ter que manter outro tipo de contato como o tribunal (telefônico, e-mail etc.), para aferir se o pedido foi efetivamente registrado.

#### **f) Ausência de informações sobre o acompanhamento da demanda**

Observou-se que alguns tribunais não informam ao cidadão como este poderá acompanhar o andamento do pedido formulado, problema identificado especialmente naqueles entes que não possuem plataforma específica para acompanhamento da demanda (com login e senha).

Os TCE-CE e TCE-SP, por exemplo, após o registro da solicitação de informação, não indicam ao usuário como este poderá acompanhar a demanda (um link de acompanhamento do pedido). Já os TCE-RR e TCE-PE além de não informarem como o cidadão deverá acompanhar o andamento dos pedidos formulados, também não entregam um número ou código de acompanhamento do pedido, deixando o cidadão sem informação. Esta prática também é um obstáculo, já que o cidadão terá apenas que aguardar a resposta ou entrar em contato por outros meios (telefone ou e-mail) para conhecer o andamento da demanda formulada.

### g) Inexistência de banco de dados sobre pedidos semelhantes

É desejável que as plataformas digitais de recebimento de pedido de acesso à informação forneçam uma ferramenta de busca para o cidadão identificar respostas a pedidos similares, no intuito de evitar custos e a duplicação de esforços dos entes demandados. Alguns países têm avançado neste processo. “O México, por exemplo, possui um sistema que permite esse tipo de busca e pesquisa e muitos outros países estão em processo de adoção ou implementação de sistemas semelhantes” (MICHENER, MONCAU e VELASCO, 2015).

Esta ferramenta de buscas a pedidos e respostas análogas são raras nos entes pesquisados. No espaço destinado ao registro de solicitação de acesso à informação, do TCE-MS, TCE-PI, TCE-SC, por exemplo, não há nenhuma referência às respostas e pedidos anteriores de casos análogos, respondidos pelo tribunal. Já no TCE-PE<sup>46</sup>, por exemplo, identificou-se um *link* denominado “ver solicitações já realizadas pelo TCE-PE<sup>47</sup>”. A princípio, tem-se a impressão de que estarão disponíveis os pedidos de acesso à informação, já respondidos pelo tribunal. Entretanto, trata-se apenas de uma lista de solicitações anteriormente formuladas, sem identificar o assunto e sem apresentar a resposta fornecida pelo tribunal. Desta forma, não é possível utilizar para comparação do pedido formulado com casos análogos.

Já no TCE-AM<sup>48</sup>, no espaço destinado à formulação do pedido de acesso à informação, o cidadão tem a seguinte orientação: “Antes de realizar sua solicitação ao SIC (Transparência Passiva), é importante verificar se a informação se encontra disponível na consulta por assunto (Transparência Ativa). Com isso, o cidadão terá o acesso imediato à informação e irá conhecer outras que já se encontram disponíveis e que também podem ser do interesse”. No entanto, a consulta no *link* sugerido demonstrou apenas o registro de informações gerais disponibilizadas pelo ente como despesas realizadas, contratação de pessoal, licitações e contratos, frota de veículos etc., sem qualquer relação como pedidos de acesso, anteriormente formulados por outros cidadãos.

Em resumo, o cidadão não tem acesso a uma ferramenta de busca que permita consultar de forma rápida e fácil pedidos similares, encaminhados aos tribunais. Se houvesse a citada

---

<sup>46</sup> TCE-PE – Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/acesso-a-informacao#:~:text=O%20atendimento%20no%20setor%20de,dia%2024%2F01%2F2023.>> Acesso em 09 set.2022.

<sup>47</sup>TCE-PE-Disponível em: [https://www2.tce.pe.gov.br/scriptcase/AplicacoesV7/sic/consulta\\_externa/consulta\\_externa.php](https://www2.tce.pe.gov.br/scriptcase/AplicacoesV7/sic/consulta_externa/consulta_externa.php)>. Acesso em: 9 set.2022.

<sup>48</sup> TCE-AM – Disponível em: <https://transparencia.tce.am.gov.br/>. Acesso em 09 set.2022

ferramenta, os tribunais evitariam duplicação de esforços para gerar a informação, menor custo e mobilização de pessoal para fornecimento de pedidos análogos.

O quadro abaixo consolida as informações sobre as respostas aos pedidos de acesso à informação, bem como sobre a avaliação das plataformas de recebimento de pedido de acesso à informação dos 32 Tribunais de Contas.

**Quadro 11** – Avaliação das respostas dos TCs em transparência passiva

<b>Problema detectado</b>	<b>TCs</b>
1-Alegou trabalho adicional para fornecimento do dado	TCE-MS, TCE-PR, TCE-PE, TCE-RJ
2- Não respondeu ao pedido de acesso à informação	TCE-AL, TCE-RR, TCE-SE
3- Não apresentou resposta minimamente aceitável	TCE-AP, TCE-MS, TCE-PR, TCE-PE, TC-DF e TCM-GO
4- Apresentou documento solicitado em linguagem não processável por máquina.	TCE-BA
<b>Avaliação das plataformas de recebimento de pedido de acesso à informação (numeração conforme item 5.5. Item “B” detalhado no quadro 10)</b>	
A - Não tem canal específico para LAI – 53% (17/32)	TCE-AC, TCE-AP, TCE-AM, TCE-CE, TCE-MA, TCE-MT, TCE-MG, TCE-PA, TCE-PE, TCE-PI, TCE-RR, TCE-SC, TCE-SE, TCM-BA, TCM-PA, TCM-SP, TCM-RJ
C - Inexistência de campo específico para interpor recurso - 81% (26/32)	TCE-AC, TCE-AL, TCE-AP, TCE-AM, TCE-BA, TCE-CE, TCE-MA, TCE-MT, TCE-MS, TCE-MG, TCE-PB, TCE-PR, TCE-PE, TCE-PI, TCE-RJ, TCE-RO, TCE-RR, TCE-SC, TCE-SP, TCE-SE, TC-DF, TCM-BA, TCM-GO, TCM-PA, TCM-SP, TCM-RJ.
D - Limite de carácter para pedido de acesso à informação	TCE-BA (2.000), TCE-AC (4.000), TCE-RO (4.000)
E - Não enviou confirmação do recebimento da solicitação de informação	TCE-AM e TCE-PE.
F - Ausência de informações sobre o acompanhamento da demanda	TCE-CE, TCE-SP, TCE-RR, TCE-PE
G- Inexistência de banco de dados sobre pedidos semelhantes - 91% (29/32). Única exceção foi o TCE-MT; (* )	TCE-AC, TCE-AL, TCE-AP, TCE-AM, TCE-BA, TCE-CE, TCE-ES, TCE-GO, TCE-MA, TCE-MS, TCE-MG, TCE-PA, TCE-PB, TCE-PR, TCE-PE, TCE-PI, TCE-RJ, TCE-RN, TCE-

	RO, TCE-RR, TCE-SC, TCE-SP, TCE-SE, TC-DF, TCM-BA, TCM-GO, TCM-PA, TCM-SP, TCM-RJ
--	---

**Fonte:** elaboração própria

(\*) No TCE-RS e TCE-TO a informação não estava disponível no website no momento da consulta, em 25/10/2022, por isso, não foi possível aferir a existência de banco de dados sobre pedido semelhante.

Todos esses dados demonstram quanto os Tribunais de Contas do Brasil ainda precisam aprimorar em termos de transparência. É relevante que os entes não utilizem os sites das Ouvidorias ou *links* equivalentes ao “Fale Conosco” como meios de recebimento de pedidos de acesso à informação e adotem plataformas específicas, preferencialmente aquelas com as funcionalidades do sistema “Fala.BR”, do Governo Federal. É essencial que os governos adotem plataformas digitais que tornem o acesso simples e descomplicado a todo cidadão (MICHENER, MONCAU e VELASCO, 2015). É fundamental que os tribunais respondam de forma tempestiva e que as respostas sejam minimamente aceitáveis, entre outros tantos aprimoramentos necessários para garantir uma verdadeira transparência destes importantes agentes de controle governamental.

As evidências empíricas apontam para limitada aderência aos princípios de transparência que devem nortear os trabalhos dos Tribunais de Contas. É preciso destacar a importância central que os Tribunais de Contas possuem na determinação dos níveis de responsabilidade municipal no Brasil e o papel significativo que possuem na exigência das obrigações de transparência de Estados e Município, conforme salientam Cruz, Michener e Andretti (2021). Mesmo com a destacada importância dos TCs, as restrições de transparência, em casos de apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos, não cooperam com a política anticorrupção e não propiciam os benefícios sociais apontados nos estudos de Reed e Sayne (2020), especialmente a geração de um círculo virtuoso de responsabilização de pessoas e empresas envolvidas em casos de corrupção.



## 6 BOAS PRÁTICAS NA ÁREA DA TRANSPARÊNCIA DOS TCs

No presente estudo, buscou-se demonstrar como se dá a transparência dos 32 Tribunais de Contas pesquisados, em relação à divulgação de relatórios técnicos e documentos que tratam apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos. Ao longo da pesquisa, identificaram-se boas práticas adotadas por alguns Tribunais, as quais merecem ser divulgadas para conhecimento dos demais entes e, se possível, por eles adotadas, já que tais práticas aprimoram a transparência pública, a comunicação com a sociedade e, em última análise, a *accountability*. São elas:

### a) **Divulgação de notícia e *link* de acesso ao processo**

É comum encontrar nos sistemas eletrônicos dos entes pesquisados diversas notícias que tratam de irregularidades na aplicação dos recursos públicos, apuradas no âmbito de cada tribunal. Tais notícias, muitas vezes, despertam no leitor o interesse em aprofundamento do assunto tratado, entretanto, alguns tribunais indicam as notícias, mas não informam dados adicionais para aprofundamento, como número ou *link* de acesso ao processo etc. Esse fato frustra a expectativa do leitor, já que este terá que buscar informações adicionais no *website* da instituição. Como exemplo cite-se: “PREFEITO DE BARRA DA ESTIVA É PUNIDO POR IRREGULARIDADES EM TRANSPORTE ESCOLAR” (TCM-BA).<sup>49</sup>

Uma boa prática é adotada pelo TCE-MT e pelo TCE-MG, os quais divulgam a notícia e dentro do texto apresentam um *hiperlink* no qual o leitor pode clicar e ser direcionado ao processo de origem, onde poderá obter maiores detalhes sobre o fato noticiado. Esta prática é relevante para a transparência, já que não exige ações adicionais de pesquisa por parte do cidadão, evitando-se desperdício de tempo, e, eventualmente, desmotivação para aprofundar o conhecimento sobre o tema noticiado. Como exemplo, cite-se: “TCE-MT constata irregularidade no projeto estadual Consultório Itinerante de Oftalmologia<sup>50</sup>; “Inspeção do TCEMG identifica irregularidades em pagamentos na Câmara de Manhuaçu”<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> TCM-BA. Prefeito de Barra da Estiva é punido por irregularidades em transporte escolar. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/prefeito-de-barra-da-estiva-e-punido-por-irregularidades-em-transporte-escolar/> Acesso em: 10 ago. 2022

<sup>50</sup> TCE-MT - TCE-MT constata irregularidade no projeto estadual Consultório Itinerante de Oftalmologia, Tribunal de Contas de Mato Grosso, disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/noticias/tce-mt-constata-irregularidade-no-projeto-estadual-consultorio-itinerante-de-oftalmologia/54328>. Acesso em: 29 jun. 2022.

<sup>51</sup> TCE-MG. Diretoria de Informática. Inspeção do TCEMG identifica irregularidades em pagamentos na Câmara de Manhuaçu. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111625751>. Acesso em: 1 jul.2022.

**b) A consulta processual permite acesso imediato à sessão de julgamento do Tribunal, que deliberou sobre o processo.**

Conforme já se demonstrou em tópico específico deste estudo, muitos tribunais utilizam as redes sociais, especialmente o YouTube, para dar transparência às sessões de julgamento dos processos. Alguns permitem acesso ao vivo às sessões de julgamentos processuais e/ou disponibilizam as gravações para consultas posteriores.

No TCM-SP, por exemplo, caso o cidadão queira conhecer com mais detalhe a sessão de julgamento de um processo específico, terá que identificar o número do processo, a data de julgamento, localizar a sessão de julgamento no YouTube, assistir todo o vídeo para tentar identificar a parte que trata especificamente do processo de interesse. Neste mesmo tribunal, identificaram-se sessões de julgamento que ultrapassam cinco horas, fato que compromete a transparência, gera muito trabalho e dificuldade de acesso ao cidadão.

Uma boa prática foi identificada no TCE-MT. Ao consultar um processo, o cidadão tem acesso imediato a um recorte da sessão de julgamento que tratou especificamente daquele processo, de forma simples e rápida. Esse fato é relevante, já que o cidadão não terá que realizar buscas adicionais para entender como o tribunal deliberou sobre aquele processo específico. Como exemplo, cite-se o processo n.º 174238/2020<sup>52</sup>, que aborda sobre a contratação emergencial para atender demandas da COVID-19, com indicação de sobrepreço de R\$ 668.981,40.

**c) Indicação dos números dos processos de denúncias apuradas pelo tribunal nos relatórios de atividades anuais.**

É comum encontrar nos *websites* dos tribunais a divulgação de relatórios de atividades desenvolvidas ao longo de determinado período. Entre as atividades descritas, os entes citam apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos, apresentadas, por exemplo, por meio de denúncias e representações. Muitos tribunais divulgam apenas o total de processos de denúncias/representações recebidos, apurados, e concluídos, sem qualquer indicação, por exemplo, do número do processo, os municípios denunciados, a que tipo de área a denúncia/representação está relacionada (saúde, educação etc.). Como exemplo, cite-se o TCE-

---

que no relatório de atividade do primeiro trimestre de 2022<sup>53</sup> apresenta a seguinte informação: “No período registraram-se 286 denúncias e representações. Foram julgadas 75”.

Uma boa prática de transparência é adotada no TCE-MG, na qual o tribunal informa ao cidadão, de forma detalhada, o que está sendo apurado em determinado período, sobre irregularidades na aplicação de recursos públicos. No Relatório de atividades do TCE-MG<sup>54</sup>, relativo ao primeiro semestre de 2022, por exemplo, há a descrição de um conjunto de denúncias e representações que estão sendo apuradas, com a indicação do número do processo, a descrição sintética da ocorrência e o nome do município sob exame. Como exemplo, cite-se: apuração de denúncias – “*Processo n.º 1.101.538 - Pregão Presencial n. 27/2021 – Processo Licitatório n.º 35/2021, Tipo Menor Preço por Lote, deflagrado pela Prefeitura de Monte Carmelo, que tem por objeto o “registro de preços para futura e eventual contratação de empresa para prestação de serviços, de manutenção corretiva e preventiva no sistema de iluminação pública do Município, incluindo o fornecimento de materiais, equipamentos e mão de obra”* (pág. 37); apuração de Representações – “*Processo n.º 1.066.878 Possíveis irregularidades na celebração do negócio jurídico intitulado “Termo de Autorização de Uso de Bem do Patrimônio Público Municipal”* (pág.39);

No citado relatório de atividades, o TCE-MG não indica apenas o total de denúncias recebidas e apuradas, como ocorre em muitos outros tribunais. Apresenta dados adicionais que dão transparência ao cidadão das irregularidades cometidas e que estão em apuração no ente, melhorando a *accountability*.

**d) Varredura dos portais eletrônicos dos municípios por inteligência artificial (robô), para avaliar a transparência.**

Em muitos sítios eletrônicos visitados, verificou-se que os TCs desenvolvem ações para avaliar a transparência dos portais eletrônicos dos municípios, sob a jurisdição de cada tribunal. Estas avaliações exigem considerável mobilização de pessoal, de recursos e de tempo para apuração manual dos dados. Como exemplo, cite-se o TCE-PE <sup>55</sup> que desenvolveu o ITMPE - Índice de Transparência dos Municípios Pernambucanos, que “é um levantamento realizado

---

<sup>53</sup> TCE-PB- **Relatório de Atividades**, (fl.21).Disponível em: <<https://tce.pb.gov.br/gestao/relatorio-de-atividades>>. Acesso em: 21 ago. 2022.

<sup>54</sup> TCE-MG - INFORMATICA, Diretoria de, TCE - Presta Contas - Relatórios de Atividades (Trimestrais e Anual) - (art. 4º, inciso IX, da Lei Complementar no.102/2008). Disponível em: <<https://www.tce.mg.gov.br/Noticia/Detalhe/22>>. Acesso em: 21 ago. 2022.

<sup>55</sup> TCE-PE - USER, Super, Sobre o ITMPE. Disponível em:<<https://tce.pe.gov.br/internet/index.php/indice-de-transparencia-dos-municipios-de-pernambuco-itmpe-2>>. Acesso em: 21 ago. 2022.

pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) que avalia a Transparência Pública dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais (184 prefeituras e 184 câmaras municipais do Estado) através da fiscalização dos respectivos Sítios Oficiais e Portais de Transparência.”

Uma boa prática para avaliação dos portais de transparência dos municípios foi divulgada pelo TCE-PB: O Sistema Turmalina que “(...) é um robô desenvolvido pelo TCE/PB em parceria com o Laboratório Analytics da Universidade Federal de Campina Grande/PB (UFCG)”. Seu objetivo é avaliar os Portais de Transparências dos municípios paraibanos, rastreando-os e identificando quais informações estão disponíveis em cada.<sup>56</sup> O sistema “é capaz de avaliar a qualidade das informações referentes a despesas, receitas, contratos, licitações, pessoal, convênios e leis, além da usabilidade de cada Portal da Transparência.” A ferramenta foi um dos grandes destaques do National Audit Office – Fórum Internacional de Auditoria, ocorrido em Taiwan, República da China, em março/2019.<sup>57</sup>

Apesar de a aplicabilidade do sistema não ter sido avaliado neste estudo, a descrição apresentada pelo TCE-PB demonstra que o “Sistema Turmalina” é uma boa prática que deve ser validada, avaliada, ajustada à realidade de cada ente e, se possível, copiada pelos demais tribunais do país. A utilização da inteligência artificial, para avaliar a transparência dos municípios, torna a ação do tribunal mais eficiente, com menor custo e menor mobilização de pessoal para fiscalizações, reduzindo-se o tempo de avaliações e melhoria da transparência dos portais municipais. Além disso, a ação do TCE-PB demonstrou a importância da integração da Administração Pública com a academia, visando a melhoria das ações estatais.

e) **Uso de código QR Code para acompanhamento da tramitação processual.**

Ao protocolar um processo no TCE-SC, uma denúncia ou representação, por exemplo, o sistema eletrônico cria um número de processo e gera automaticamente um código QR Code, com o qual o interessado pode acompanhar a tramitação processual apenas apontando a câmara do celular. Como exemplo, cite-se o processo REC n.º 17/00540472<sup>58</sup>, no qual a peça inicial do processo, datada de 14/08/2017, já continha o código QR Code para acesso ao processo.

---

<sup>56</sup> TCE-PB - Carta de Serviços ao Cidadão (fl. 21). Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/publicacoes/cartilhas-manuais-e-orientacoes/carta-de-servico-ao-cidadao>. Acesso em: 3 jul. 2022.

<sup>57</sup> TCE-PB - **Ferramenta do TCE-PB é destaque em evento Internacional**. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/noticias/ferramenta-do-tce-pb-e-destaque-em-evento-internacional>. Acesso em: 3 jul. 2022.

<sup>58</sup> TCE-SC. Disponível em: [https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu\\_proc=17%2F00540472](https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/processo?nu_proc=17%2F00540472). Acesso em: 13 jul. 2022.

A geração de número de processo e criação automática de código QR Code é uma boa prática a ser observada pelos demais tribunais, já que o cidadão tem acesso imediato ao processo, sem a necessidade de realizar ações adicionais, como, por exemplo, anotar o número do processo, visitar o *website* da instituição e procurar o *link* de consulta processual.

**f) Comunicação de irregularidades na aplicação de recursos públicos via WhatsApp**

Uma boa prática de comunicação entre os Tribunais de Contas e a sociedade foi identificada no TCE-SP. Na “Carta de Serviços da Ouvidoria”,<sup>59</sup> relativo ao exercício de 2022, o tribunal informa que o cidadão pode comunicar possíveis irregularidades, praticados pela Administração Pública ou agentes públicos por meio do WhatsApp.

O WhatsApp é um importante e popular meio de comunicação atual, utilizado por milhares de pessoas no Brasil. A disponibilização pelos tribunais deste canal com a sociedade é relevante, já que qualquer cidadão pode acessar o WhatsApp e fazer uma denúncia de forma simples e rápida, sem precisar se dirigir pessoalmente à instituição ou entrar no *website* e procurar os canais de denúncias, sem precisar formalizar processo, protocolar documento etc. Entretanto, a informação desse importante canal de comunicação poderia estar disponível em campo visível no sítio eletrônico da instituição, facilitando o acesso do cidadão, mas foi identificada apenas na “Carta de Serviços ao Usuário.”

**g) Outras boas práticas já citadas em tópicos anteriores**

- 1- Existência de sumário executivo das auditorias operacionais no TC-DF, TCE-BA, TCM-SP, no qual o tribunal apresenta ao cidadão um resumo da auditoria realizada;
- 2- Facilidade de encontrar peças e documentos processuais, como no processo n.º 16/00040982 (Protocolo n.º 1846/2016), do TCE-SC<sup>60</sup>.

Espera-se que as boas práticas de transparência apresentadas nesta seção possam contribuir para que os Tribunais de Contas conheçam, avaliem e, se possível, adotem em suas ações, no intuito de aprimorar a transparência pública. Espera-se também que o cidadão, possa exercer melhor o controle social, especialmente sobre casos de irregularidade na aplicação de recursos públicos.

---

<sup>59</sup> TCE-SP. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/ouvidoria/catalogo-servicos-ouvidoria>. Acesso em: 14 jul. 2022.

<sup>60</sup> TCE-SC. Disponível em: [https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#!/processo?nu\\_proc=16%2F00040982](https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#!/processo?nu_proc=16%2F00040982). Acesso em: 13 jul. 2022.

## 7 RECOMENDAÇÕES

Diante dos resultados apresentados, muitas são as possíveis soluções para aprimoramento da transparência dos 32 TCs, como exemplo:

- É preciso que os TCs observem as recomendações de normas internacionais sobre transparência das Entidades Fiscalizadoras Superiores, especialmente as ISSAIs n.º 20 e 21, da INTOSSAI, e atentem para as boas práticas internacionais de transparência, como as Leis de Acesso à Informação do Chile e do México;
- Torna-se imprescindível que os TCs cumpram os ditames estabelecidos na letra “b”, VII, do art. 7º da LAI brasileira e publiquem todos os “resultados das inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas”, inclusive aquelas que tratam de irregularidades na aplicação de recursos públicos. Ademais, é preciso que o dispositivo seja interpretado em favor da transparência e não da opacidade, pois a simples publicização do acórdão/decisão do tribunal sobre o caso concreto não deve ser compreendido como pleno atendimento ao dispositivo legal.

Uma possível solução para essa questão é o Projeto de Lei n.º 3414/2020<sup>61</sup>, que tramita no Congresso Nacional, e pretende alterar a letra “b”, VII do art. 7º da LAI. A justificativa apresentada para a edição do projeto evidencia que muitos TCs, na tentativa de simplificar o texto original da LAI, limitam a transparência e divulgam apenas as decisões finais, ou seja, acórdão e pareceres, deixando de fora as demais peças processuais, a exemplo dos relatórios técnicos de auditoria e fiscalização.

- Ademais, os TCs, em parceria com a Atricon- Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, devem estabelecer padrões de publicação de documentos, como, por exemplo: a) o que publicar (especialmente detalhado as exceções de processos sigilosos), b) quando publica, c) qual formato publicar e d) estabelecer nomenclaturas e linguagem amigável ao público. É preciso uma definição de base temporal padrão para publicação dos resultados das auditorias e fiscalizações e uma boa prática seria após a publicação da decisão definitiva dos TCs;

---

<sup>61</sup> PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?numero=3414&ano=2020&autor=&inteiroTeor=&emtramitacao=Todas&tipoproposicao=%5B%5D&data=16/07/2022&page=false>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

- É imprescindível também tornar os relatórios acessíveis ao público, por meio da disponibilização de relatórios populares, modelo defendido por Sharp, Carpenter e Sharp (1998). Para os autores, os relatórios públicos devem possuir as seguintes características básicas: a) estabelecer a perspectiva do cidadão (o cidadão deve entender de forma clara a mensagem transmitida); b) focar na análise da informação e não na mera divulgação; c) ser objetivo, fornecendo uma visão direta dos fatos; d) tornar o relatório fácil de usar, mantendo-os curtos, utilizar um estilo de redação jornalística, usar figuras, gráficos e tabelas, além da simplificação de demonstrações de dados etc.; e) tornar os relatórios disponíveis para amplo acesso pelos cidadãos em clubes e associações, em bibliotecas públicas, fornecer os relatórios como suplemento de jornais, além da *homepage* do ente público que os elaborou.

Outra solução para tornar os relatórios técnicos mais acessíveis ao público é definida por Fonseca (2021) que é a disponibilização de resumos ou sumários executivos. O sumário executivo contém as principais informações do trabalho realizado, de forma resumida e clara, tendo como meta fazer um filtro para o leitor sobre os dados mais relevantes do trabalho realizado e convencê-lo a continuar a leitura. Comparados os relatórios técnicos disponibilizados pelos TCs e os modelos indicados por Sharp, Carpenter e Sharp (1998) e Fonseca (2021) percebe-se que ainda há um longo caminho a ser percorrido na busca de transparência das apurações de irregularidades na aplicação de recursos públicos.

Outra importante medida para tornar os relatórios técnicos mais acessíveis ao público é a representação gráfica ou utilização de infográficos. A representação gráfica ou visual já faz parte do nosso cotidiano e facilita a compreensão e a expressão de ideias de diversos temas (PEÇAIBES e MEDEIROS, 2010). Os tribunais precisam criar mecanismos que aprimorem a linguagem utilizada em seus relatórios de apuração, visando facilitar o entendimento pelo cidadão;

- Em transparência passiva, observou-se falta de padronização nos requisitos exigidos do cidadão, bem como nos *websites* e nas plataformas para realizar pedido de acesso à informação nos TCs, desta forma, torna-se imprescindível que as Cortes de Contas estabeleçam regras padronizadas para recebimento dos pedidos de acesso à informação;
- É necessário criar ou aperfeiçoar os canais existentes para solicitação de informações por parte do cidadão, observando o disposto na LAI; é imprescindível que os procedimentos dos tribunais não imponham obstáculos burocráticos desnecessários ou

excessivos, que possam impedir ou limitar o exercício do direito de acesso à informação; torna-se necessário delimitar precisamente as exceções ao direito de acesso à informação, conforme as melhores práticas internacionais; utilizar plataformas específicas para o recebimento e processamento de pedidos de acesso à informação, dando preferência para a plataforma FalaBr (federal); adequar as práticas de respostas a pedidos da LAI no que diz respeito à disponibilização de informações em formatos abertos e processáveis por máquina; adotar medidas para assegurar que pedidos legítimos não sejam indeferidos com base em interpretação ampla e pouco razoável do que seja trabalho adicional; enviar as informações nos padrões de agregação solicitados no pedido de acesso à informação (MICHENER, MONCAU e VELASCO, 2015).



## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa avaliou a transparência ativa e a passiva de 32 Tribunais de Contas (TCs) do Brasil e as evidências empíricas apontaram para limitações significativas, tanto pela não publicação de relatórios técnicos e documentos que tratam de irregularidades na aplicação de recursos públicos quanto pelas dificuldades em atender aos pedidos de acesso à informação.

Os Tribunais de Contas compõem o grupo dos *watchdogs* ou cães de guarda, instituições de vigilância das contas públicas. São responsáveis em cobrar transparência dos entes sob suas jurisdições, mas também devem dar exemplo de transparência pública.

Em princípio, é preciso compreender que existem normativos e orientações técnicas que estabelecem regras de transparência dos resultados das auditorias e fiscalizações dos órgãos de controle, especialmente dos Tribunais de Contas. Como exemplos, citem-se as orientações da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), em particular as ISSAIs 20 e 21 (ISSA.ORG, 2013), as quais estabelecem diretrizes sobre transparência e indicam que “as Entidades Fiscalizadoras Superiores relatam publicamente os resultados de suas auditorias e suas conclusões sobre as atividades gerais do governo.” No Brasil, a letra “b”, VII, do art. 7º da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), estabelece explicitamente a obrigatoriedade de transparência do “*resultado de inspeções*” pelos órgãos de controle, interno e externo.

Com estas regras explícitas da LAI brasileira e da INTOSSAI, além de boas práticas internacionais, como no México e Chile, esperava-se ampla transparência do resultado das ações dos Tribunais de Contas, especialmente daquelas que tratam de irregularidade na aplicação de recursos públicos. Mas as evidências empíricas apontam restrições de transparência pública nas Cortes de Contas brasileiras.

Tais restrições são observadas tanto em transparência ativa quanto passiva. Na primeira, identificou-se que 34% do TCs (11) não divulgam relatórios técnicos que tratam de apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos, deixando em completa obscuridades os resultados das ações investigativas dos entes. A opacidade é evidenciada também na linguagem técnico-jurídica, pouco acessível ao cidadão, além da dificuldade para encontrar e acessar os relatórios técnicos. Encontrou-se também opacidade em outros documentos disponibilizados pelos TCs, como a relação de PF e PJ impedidas e suspensas de licitar e contratar com a Administração Pública (ou entidades inidôneas e suspensas) e a relação de gestores públicos com contas julgadas irregulares. Na primeira, 56% TCs (18) não dão

transparência e, na segunda, 91% dos TCs (29) dão transparência, mas desse universo, 97% (28) não adicionam informações que permitam ao cidadão identificar as irregularidades cometidas pelo gestor.

Em termos de transparência passiva, observou-se também opacidade por parte dos TCs. Identificou-se elevada disposição em atender a LAI, demonstrada na taxa de resposta (84%), taxa de precisão (77%) e prazo médio de respostas (15 dias). Entretanto, mesmo com os níveis demonstrados nas taxas, observaram-se as seguintes restrições à transparência: ausência de resposta ao pedido de acesso à informação (3 TCs), alegação de trabalho adicional para fornecer os dados solicitados (4 TCs), não apresentação de respostas minimamente precisas (6 TCs), fornecimento de documento em linguagem não processável por máquina (1 TC). Já na avaliação das plataformas de recebimento de pedido de acesso à informação, observaram-se também opacidade e inobservância de boas práticas de transparência: ausência de canal específico para atender a LAI (53% dos TCs); inexistência de canal específico para interpor recursos (81% dos TCs); inexistência de banco de dados sobre pedidos semelhantes (91% dos TCs); extrapolação de exigências não estabelecidas na LAI (limitação do número de caracteres, endereço, nome da mãe, data de nascimento etc.); respostas fora do prazo e ausência de justificativas para o atraso, entre outras práticas.

Os dados empíricos indicam urgente necessidade de aprimoramento da transparência nos TCs do Brasil. Deve-se pensar também na “redefinição do conceito de transparência dos entes “à qual deve contemplar três dimensões: a) ser guardião da transparência e exigir publicidade dos entes sob jurisdição; b) ser transparente em seus atos e na atuação, dando o exemplo de transparência; c) garantir, incentivar e facilitar práticas de controle social, não bastando apenas publicização” (CARVALHO, 2003). Os TCs, que deveriam ser exemplos de transparência, na prática, apresentam opacidade tanto em transparência ativa quanto passiva, especialmente na publicização de casos que envolvem irregularidades na aplicação de recursos públicos.

O aumento da transparência pode contribuir para melhoria da *accountability*. Entretanto, ela por si só não é suficiente para combater um mal tão grande como a corrupção, sendo necessário outros fatores como uma sociedade civil livre e vibrante, imprensa e eleições livres, liberdade da internet e um judiciário independente e responsável, entre outros (ŽUFFOVÁ, 2020). O aprimoramento da transparência dos TCs, em caso de apuração de irregularidade na aplicação de recursos públicos, seria um importante passo para melhoria do controle das ações governamentais, já que a mídia poderia exercer maior pressão por práticas éticas dos governos,

os demais órgãos de controle, polícia e Ministério Públicos, poderiam ser munidos de informações para auxiliar no combate à corrupção, por exemplos. Mas ainda há um caminho muito árduo para se trilhar em busca da transparência pública dos TCs em casos de apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos.

As limitações de transparência nos TCs podem gerar implicações negativas à sociedade, desestimulando o cidadão a investigar, conhecer e divulgar as práticas delituosas de agentes públicos e demais envolvidos em irregularidades na aplicação de recursos públicos. As limitações impostas ao pedido de acesso à informação, como solicitação de dados não previstos na LAI, negativa de acesso, alegação de trabalho adicional, por exemplo, podem implicar também em desestímulo ao cidadão para exercer seu direito de acesso aos dados públicos. Além disso, as restrições de transparência podem ainda implicar na manutenção do sentimento de impunidade, em face da opacidade em relação às práticas delituosas, já que os corruptos ficam cobertos sobre o manto do sigilo e da ignorância.

## 8.1 LIMITAÇÕES E ESTUDOS FUTUROS

No presente estudo, a maior limitação foi o acesso aos relatórios técnicos que tratam de apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos nos *websites* dos TCs, já que não estavam disponíveis em local de fácil acesso pelo cidadão. Em face da complexidade para se chegar aos documentos, foi necessário percorrer diversas etapas, desde busca panorâmica nos sítios eletrônicos, passando por consulta em diários oficiais dos tribunais, até a leitura de acórdãos, votos e relatório dos conselheiros etc. Após a identificação processual, foi necessário aferir se os processos possuíam relação como o tema pesquisado, verificar se estavam amparados por sigilo, se existiam normas interna do tribunal estabelecendo regras de publicação dos relatórios, se os processos já transitaram em julgado, se estavam arquivados etc. Por fim, verificar se as peças processuais disponibilizadas continham os relatórios técnicos que tratam de apuração de irregularidades.

Espera-se que o presente estudo tenha contribuído para ampliar o arcabouço teórico e empírico sobre a transparência dos Tribunais de Contas, mas pesquisas futuras podem aprimorar este conhecimento, especialmente em relação aos seguintes temas:

- Comparação da percepção da transparência dos Tribunais de Contas por parte do cidadão e dos servidores públicos, responsáveis em atender às demandas da LAI, avaliando-se as congruências e divergências de percepções;
- Avaliação de como a mídia, o Ministério Público e entidades policiais se apropriam da transparência dos TCs em casos de apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos para combater a corrupção no país;
- Estudo de caso comparativo entre a transparência desempenhada pelos TCs e a CGU, com relação à divulgação de relatórios sobre apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos, estabelecendo-se pontos de aproximação e afastamento que levem a um maior aprimoramento da transparência pública;
- Estudo de casos comparando-se os TCs mais transparentes com aqueles menos transparentes, buscando-se o porquê dessas diferenças;
- Estudo da Transparência do TCU, em casos de apuração de irregularidades na aplicação de recursos públicos, já que o ente não foi objeto de avaliação na presente pesquisa.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **DECRETO n.º 3.678, de 30 de novembro de 2000. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE)**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3678.htm). Acesso em 11. out.2022
- BRASIL. **Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990. Lei de Inelegibilidade**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm). Acesso em: 25 nov.2022.
- BRASIL. **Lei Complementar n.º 135, de 4 de julho de 2010 - Lei da Ficha Limpa**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm). Acesso em: 11 out. 2023.
- BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação**. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 26 out. 2021.
- BRASIL. **Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013 - Lei Anticorrupção**. Brasília, DF. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm). Acesso em: 9 ago. 2022.
- CARVALHO, Lucas Borges de. Os Tribunais de Contas e a construção de uma cultura de transparência. **Revista de Direito Administrativo**. v. 231, p. 193–216, 2003.
- COSTA, Cristina Martinello da. **O acesso às informações públicas no Brasil, no México e no Canadá: análise comparativa do arranjo da política e das capacidades do órgão garantidor no âmbito do Poder Executivo Federal**. 2019. Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) - Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/42042/14/Dissertacao\\_\\_\\_Cristiana\\_Martinello\\_\\_\\_6\\_\\_\\_2.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/42042/14/Dissertacao___Cristiana_Martinello___6___2.pdf). Acesso em 09 nov. 2021.
- CHILE. **Lei n.º 20.285, de 11 de ago.2008**. Sobre acceso a la información pública. Santiago. 2008. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>. Acesso em: 10 nov. 2021.
- CRUZ, Tássia. MICHENER, Gregory. ANDRETTI, Bernardo, (2021). Internal transparency: compliance and punishment in the Brazilian municipal budget process. **Revista de Administração Pública**. V. 55. p. 357-377.
- EM países mais transparentes, o cidadão tem mais poder sobre os rumos do governo?. **TRANSPARÊNCIA BRASIL. 2019**. Disponível em: <https://blog.transparencia.org.br/em-paises-mais-transparentes-o-cidadao-tem-mais-poder-sobre-os-rumos-do-governo/>. Acesso em: 15 out. 2022.
- FLORINI, Ann. **Does the invisible hand need a transparent glove?** The politics of transparency, in: Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington, DC, 2009.

FONSECA, Brunelli Maria. **Empreendedorismo estrangeiro em Portugal: a importância do plano de negócios**, 2021. Instituto Superior de Gestão – Business e Economia Scool. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/37295>. Acesso em 26 ago.2022<sup>i</sup>

GUERSON, Cindy. **Saiba o que é a linguagem técnica e qual a sua funcionalidade para os profissionais**. Voitto.com.br. 2022. Disponível em: <https://www.voitto.com.br/blog/artigo/linguagem-tecnica>>. Acesso em: 26 ago.2022.

KOLSTAD, Ivar; WIIG, Arne, Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries? **World Development**. v. 37, n. 3, p. 521–532, 2009.

HOOD, Christopher. **The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government**, Princeton: Princeton University Press, 2010. <https://doi.org/10.1515/9781400836819>

LOPES, Cristiano. **Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro**. 2007. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/329701641\\_Acesso\\_a\\_informacao\\_publica\\_para\\_a\\_melhoria\\_da\\_qualidade\\_dos\\_gastos\\_publicos\\_-\\_literatura\\_evidencias\\_empiricas\\_e\\_o\\_caso\\_brasileiro](https://www.researchgate.net/publication/329701641_Acesso_a_informacao_publica_para_a_melhoria_da_qualidade_dos_gastos_publicos_-_literatura_evidencias_empiricas_e_o_caso_brasileiro). Acesso em: 15 out.2022.

LOPES, André Inácio Silva; BITENCOURT, Caroline Müller. **As consequências jurídicas para a administração pública pelo descumprimento do dever de prestar a informação**. Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, 2018.

LINDSTEDT, Catharina; NAURIN, Daniel, Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. **International Political Science Review**. v. 31, n. 3. p. 301–322, 2010.

MÉXICO, *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, de 18 de julho de 2016, Disponível em: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA\\_200521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf). Acesso em: 09 nov.2021

MICHENER, Gregory. BERSCH, Katherine. **Identifying Transparency**. January 1, 2013: 233 – 242. DOI: 10.3233/IP-130299

MICHENER, Gregory; MONCAU, Luiz Fernando; VELASCO, Rafael Braem. **Estado brasileiro e transparência avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação**. 2015. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17936/report\\_the\\_brazilian\\_state\\_and\\_transparency\\_-\\_portuguese.pdf?sequence=1](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17936/report_the_brazilian_state_and_transparency_-_portuguese.pdf?sequence=1). Acesso em 29 out.2022

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**. v. 52, n. 4, p. 610-629, 2018.

PEÇAIBES, Mariana; MEDEIROS, Ligia. O dinamismo das apresentações visuais: infográficos aplicados à educação. In: **9º Congresso Brasileiro de Pesquisa e Desenvolvimento em Design**. 2010.

PEREIRA, José M. **Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil**, 2002. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/940>. Acesso em 04 out.2022.

PRINCÍPIOS DE TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIDADE - IFPP. **ISSA.ORG**, 2013. Disponível em:< <https://www.ISSA.ORG/pronouncements/intosai-p-20-principles-of-transparency-and-accountability/>>. Acesso em 22 out.2022.

REED, Melanie D. SAYNE, Aeron. **Holding to Account: How Publishing Facts about Foreign Corruption Creates Accountability**. Natural Resouce Governance Institute. Resource Governance.org. 2020. Disponível em: [holding-to-account-how-publishing-facts-about-foreign-corruption-creates-accountability.pdf](https://www.resourcegovernance.org/holding-to-account-how-publishing-facts-about-foreign-corruption-creates-accountability.pdf) (resourcegovernance.org). Acesso em 20 set. 2021.

RODRIGUES, Karina Furtado; MICHENER, Gregory. A necessidade de identificação como barreira ao acesso à informação: evidências e práticas no Brasil e no mundo. **Administração Pública e Gestão Social**. v. 10, n. 4, p. 303-315, 2018.

SHARP, Florence C. CARPENTER, Frances H. SHARP, Robert F. Popular financial reports for citizens. **The CPA Journal**. Vol. 68 Issue 3, p34. 1998

SAKAI, Juliana. GALF, Renata. **Quase metade dos principais órgãos públicos brasileiros descumprem a Lei de Acesso à Informação**, p. 37. Disponível em: <[https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Relat%C3%B3rio\\_LAI\\_16022018.pdf](https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Relat%C3%B3rio_LAI_16022018.pdf)>. Acesso em: 09 out. 2022.

SPECK, Bruno W. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo, SP, Brasil: Konrad Adenauer Stiftung, 2000.

\_\_\_\_\_. **Caminhos da Transparência.2002**. Transparência.org.br. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Tbrasil%20SPECK%20ORG%2002.pdf>. Acesso em: 15 out.2022.

\_\_\_\_\_. Tribunais de Contas. **En Revista Gestão e Controle**. n. 1, p. 211-219, 2013.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODCU). **United Nations Convention Against Corruption. 2003**. Disponível em: [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf). Acesso em: 10 nov. 2021

TRIBUNAL DE CONTAS DE ALAGOAS. TCE-AL. Disponível em: <https://www.tceal.tc.br/view/pesquisa-geral.php>. Acesso em: 15 set. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. TC-DF. Disponível em: <https://busca.tc.df.gov.br/search/q=irregularidades>. Acesso em: 16 jul. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DE RORAIMA. TCE-RR. Disponível em: <https://www.tcerr.tc.br/>. Acesso em: 7 ago. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. TCE - PE (Resultado Pesquisa). Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/resultado-pesquisa?searchword=corrup%C3%A7%C3%A3o&searchphrase=all&start=0>. Acesso em: 5 jul. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. TCE-PI. Consulta Corrupção. Disponível em <https://www.tce.pi.gov.br/?s=corrup%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 6 jul. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. TCE-MT. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/busca?q=corrup%C3%A7%C3%A3o+#!/>. Acesso em: 7 ago. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. TCE-ES, Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/resultado-busca>. Acesso em: 7 ago. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. TCE-MG. Diretoria de informática. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/>. Acesso em: 7 ago. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/busca/?por=corrup%E7%E3o>, Acesso em 7 ago. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. TCE-SC. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/busca-por-noticias?filtro=fraude&page=0>. acesso em: 7 ago. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - TCE-RJ. Serviços. Disponível em: <https://bit.ly/3ODhEaB>. Acesso em: 9 jul. 2022.

UNIÃO, Tribunal de Contas da, **Organizações internacionais. Portal.TCU** (“a”), Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/relacoes-institucionais/relacoes-internacionais/>>. Acesso em: 22 out. 2022.

UNIÃO, Tribunal de Contas da, **Conheça um pouco mais sobre a estrutura da Intosai. Portal.TCU** (“b”). Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/conheca-um-pouco-mais-sobre-a-estrutura-da-intosai.htm>>. Acesso em: 23 out. 2022.

WILLE, Anchrit; BOVENS, Mark. Watching EU watchdogs assessing the accountability powers of the European Court of auditors and the European Ombudsman. **Journal of European Integration**. v. 44, n. 2. p. 183–206, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1852229>.

ŽUFFOVÁ, Mária. Do FOI laws and open government data deliver as anti-corruption policies? Evidence from a cross-country study. **Government Information Quarterly**, v.37, n. 3, p.101480, 2020.



## ANEXO

### **Solicitação de Acesso à Informação encaminhada aos 32 Tribunais de Contas.**

“Sou Genivaldo Pinheiro e trabalho como Auditor Federal de Finanças e Controle, na Controladoria Geral da União (CGU). Estou pesquisando sobre a transparência dos órgãos de controle no Brasil e pretendo realizar uma busca no sítio eletrônico do TCE/TCM para identificar todos os processos iniciados e/ou concluídos pelo ente, relacionados com irregularidades na aplicação de recursos público (especialmente envolvendo casos de corrupção, fraude, desvios de recursos públicos etc.), que foram iniciados/abertos e/ou concluídos por este tribunal no período de 01/2020 a 06/2022. Desta forma solicito:

a) Instruções de como obter essas informações ou bancos de dados diretamente no sítio eletrônico do ente; OU

b) uma base de dados contendo processos relacionados com irregularidades na aplicação de recursos público (especialmente envolvendo casos de corrupção, fraude, desvios de recursos públicos etc.), iniciados/abertos e/ou concluídos por este tribunal no período de 01/2020 a 06/2022. A base deve incluir ao menos os seguintes dados:

1- Número do processo; 2- Data de registro do processo no tribunal; 3- Nome do município ou órgão estadual, em que o suposto fato ocorreu; 4- Indicar se já houve alguma ação de apuração ou avaliação do processo por parte do tribunal; 5- Valor total ou estimativa total dos recursos envolvidos; 6- Indicar se o processo tem alguma relação com as transferências de recursos; governamentais necessários ao enfrentamento da pandemia da COVID-19.

Para este estudo, considera-se processo técnico concluído aquele em que, após relatório final elaborado pelo corpo técnico (auditores e técnicos de controle e auditor especial junto ao Tribunal), já houve a defesa do acusado e já ocorreu a análise técnica da defesa, mesmo que no processo ainda não tenha ocorrido a manifestação do Ministério Público de Contas e/ou a decisão final do Tribunal.”