

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

ELIZABETH SILVA QUEIROGA

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA PARA QUEM? ANÁLISE
DO PORTAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentada à Universidade Federal de Minas
Gerais como parte das exigências do Curso de
Gestão Pública para a obtenção do título de
Bacharelado.

BELO HORIZONTE
MINAS GERAIS – BRASIL

2018

ELIZABETH SILVA QUEIROGA

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA PARA QUEM? ANÁLISE
DO PORTAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentada à Universidade Federal de Minas
Gerais como parte das exigências do Curso de
Gestão Pública para a obtenção do título de
Bacharelado.

APROVADA: de de 2018.

Prof^a. Dr^a. Helga Almeida

Professor Dr. Marcus Abílio Pereira
(Orientador)

De tudo ficaram três coisas:

a certeza de que estamos começando,

a certeza de que é preciso continuar e

a certeza de que podemos ser interrompidos antes de terminar.

Fazer da interrupção um caminho novo.

Fazer da queda um passo de dança,

do medo uma escola,

do sonho uma ponte,

da procura um encontro,

e assim terá valido a pena existir!

Fernando Sabino

AGRADECIMENTOS

Agradeço àqueles que de alguma forma contribuíram para que eu chegasse ao fim desta jornada: professor Marcus Abílio Pereira pelos ensinamentos e pelo profundo respeito com que trata seus alunos, meus filhos Nilo, Marco e Ana e ao Wander da secretaria do curso de gestão pública pelas várias vezes em que me socorreu com o seu auxílio. Em tempo, agradeço aos colegas de estudos e trabalho pelo companheirismo e compreensão.

RESUMO

Neste trabalho analisa-se o site do Tribunal de Contas da União com a intenção de verificar a presença de mecanismos de governo eletrônico que favoreçam o desenvolvimento de uma cultura de transparência pública, *accountability* e participação social no que se entende por requisitos mínimos em um modelo de democracia. A análise orientou-se pelos modelos de Oliveira e Mello (2016) e Raupp e Pinho (2013) que classificam em alta, média, baixa e nula a capacidade de um portal em disponibilizar tais dispositivos. A sustentação teórica recorre aos conceitos de Democracia digital e Governo eletrônico, Transparência Pública, *Accountability*. Parte-se do argumento que a implementação de um marco legal, como a Lei de Acesso à Informação, é fundamental para a institucionalização de democracias digitais, mas não condição suficiente. O resultado deste estudo mostra evidências nesse sentido porque apesar de vários elementos democratizantes presentes no site do TCU, mecanismos que promovam maior interação como chats ou fóruns online não estão presentes e as interações em redes sociais como facebook e twitter geraram pouco ou nenhum debate ou réplicas do TCU.

Palavras-chave: *Accountability*, Governo eletrônico, Transparência, Participação

ABSTRACT

This paper analyzes the website of the Federal Audit Court with the intention of verifying the presence of e-government mechanisms that favor the development of a culture of public transparency, accountability and social participation that's minimum requirement in a model of democracy. The models of Oliveira and Mello (2016) and Raupp and Pinho (2013) that classify in high, medium, low and null the capacity of a portal to make such devices available guide the analysis. The theoretical support refers to the concepts of Digital Democracy and Electronic Government, Public Transparency, *Accountability*. The implementation of a legal framework, such as the Access to Information Act, is fundamental to the institutionalization of digital democracies, but not a sufficient condition. The result of this study shows evidence in this sense because despite several democratizing elements present in the TCU site, mechanisms that promote greater interaction as chats or online forums are not present and interactions in social networks like facebook and twitter have generated little or no debate or TCU's replica.

Key words: *Accountability*, e-Government, Transparency, Participation

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1 TECNOLOGIAS DIGITAIS, INTERNET, REFORMA DO ESTADO	11
2.2 DEMOCRACIA DIGITAL E GOVERNO ELETRÔNICO.....	13
2.3 TRANSPARÊNCIA, ACCOUNTABILITY	19
2.4 LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO – LEI 12.527/2011	23
2.5 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	31
3 METODOLOGIA E RESULTADOS.....	40
3.1 PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	41
3.2 TRANSPARÊNCIA.....	42
3.3 INTERAÇÃO	43
3.4 LAI – TRANSPARÊNCIA ATIVA	43
3.5 INTERAÇÃO EM REDES SOCIAIS: FACEBOOK E TWITTER.	44
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	57

1 INTRODUÇÃO

A transparência na Administração Pública é requisito fundamental para *accountability* dos governos. É importante que os governantes tornem públicos não só os próprios atos, mas que também tenham como prática rotineira a prestação de contas públicas, a disponibilização de dados e informações e que facilitem o acesso a estes (FILGUEIRAS, 2011).

Se o grau de transparência pública indica, em alguma medida, quão democrático um governo possa ser, é relevante conhecer os fatores relacionados que contribuem para este processo. Logo, qualidade, relevância, clareza, disponibilidade das informações são fatores basilares de políticas de transparência pública. De modo que Steven Barnett citado por Gomes (2005) chama a atenção para a importância que tem uma política de informação no fortalecimento democrático:

Se a qualidade de uma democracia informada depende da qualidade da informação disponível, fontes devem ser persuadidas a colocar tanta informação política relevante quanto possível no domínio público. Isso pode certamente ser promovido por intervenção do governo- seja por meio de instrumentos legislativos ou da vontade ministerial-, mas é difícil ver como a existência de uma *superhighway* por si só pode diminuir a crescente tendência das fontes do governo, de corporações ou dos grupos de pressão de liberar apenas informação seletiva e distorcida” (BARNETT, 1997, p.209 *apud* GOMES, 2005).

O crescimento acelerado das tecnologias de informação e comunicação (TICs) e a informatização das setores governamentais representado pelo governo eletrônico nos estimula a refletir sobre como governos utilizam- se destas tecnologias e de quais interações estes estabelecem com a sociedade contribuindo para uma maior transparência, participação política e fortalecimento democrático (PINHO, 2008).

Este trabalho, no que diz respeito a transparência e *accountability* pesquisará se o TCU através de seu site cumpre as exigências legais referidas pela LAI e se utiliza mecanismos que promovam o debate e a participação social. Canais de comunicação que tornem públicas as ações de governos são fundamentais para um controle social efetivo. E para que a sociedade esteja equipada para reivindicar mudanças nos procedimentos e objetivos das políticas a informação qualificada sobre o que os governos fazem, como fazem, é instrumental indispensável para a institucionalização da *accountability*. De modo que Bresser Pereira (2006) nos alerta:

[...] qualidade dos canais de participação da sociedade no poder público é que eles podem reforçar a consciência republicana, aspecto fundamental para as sociedades latino-americanas, historicamente marcadas por comportamentos oligárquicos e,

ainda, em várias nações, com um grau alto de corrupção.” (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 2006, p. 47).

O TCU é um órgão de controle externo, inscrito constitucionalmente ao qual compete julgar as contas públicas a nível federal. Tem jurisdição em todo território nacional não estando vinculado a nenhum dos Três Poderes e atua como auxiliar do Legislativo. Com a Constituição Federal de 88 teve o escopo de suas ações alargado passando a avaliar o desempenho das políticas públicas, realizando inspeções e auditorias.

A Lei de Acesso a Informação (LAI)¹ ao determinar a obrigação de órgãos e entidades públicas disponibilizarem e facilitarem (em especial por meios eletrônicos) o acesso a informações de interesse público, em oposição a uma cultura do segredo, é elemento importante na viabilização de um controle social mais efetivo da administração pública. Não quer dizer que o instrumento legal por si só mude o processo de participação das pessoas quanto as decisões e implementação de políticas, mas não se pode negar sua importância na institucionalização de mecanismos de transparência e responsabilização públicas (ANGÉLICO, 2012).

Atualmente é cada vez mais crescente o uso pelos governos das tecnologias de informação e comunicação (TICs) nos chamados portais governamentais. Pelos portais é possível conhecer as realizações do governo, realizar serviços *online*, acessar dados e informações de interesse público. Mas para além disso, o governo eletrônico pode ser ou tornar-se um canal que facilite processos de participação social, fiscalização, controle e atuação nas decisões públicas (PINHO, 2008).

Assim é que Lévy e Lemos (2010) ressaltam características facilitadoras da internet para a obtenção e difusão de informações: “A estrutura mais aberta, transversal, livre e colaborativa da Internet potencializa hoje essa inter-relação entre comunicação e política abrindo mais as potencialidades do exercício político democrático” (LEMOS; LÉVY, 2010, p.55).

A reflexão de Cardon (2010) segue a mesma linha de pensamento dos autores citados anteriormente: “Não se trata aqui apenas de uma questão de tecnologia reunindo sob a mesma interface ferramentas de troca interpessoal e aquelas de comunicação de massa, a Internet instaura um novo tipo de relação entre a esfera da conversação e a da informação” (CARDON, 2010, p.2).

¹ Lei nº 12527/2011

A internet propicia o alargamento do espaço público ao permitir a inserção de pessoas no debate para além dos tradicionais profissionais (*op.cit. p.3*). De modo que, ao avaliar um site de governo deve-se ter em mente qual a visão deste, o que é disponibilizado em termos de serviços ou produtos, como também os posicionamentos e posturas ideológicas, assim: “O governo pode deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder” (PINHO, 2008, p.475).

De modo semelhante Sartori citado por Prado (2004) adverte que o desenvolvimento de uma cultura de transparência e controle social na administração pública contribui para o fortalecimento da democracia, contudo, nem sempre a informação transmitida é relevante ou inteligível e sua presença não significa necessariamente governos mais transparentes.

Gomes (2005) chama a atenção para as reflexões de Bucy e Gregson (2000) sobre participação democrática, e a imprescindibilidade da presença da informação qualificada para que esta ocorra:

- a) um volume adequado de conhecimento político estrutural e circunstancial, um estoque apropriado de informações não-distorcidas e relevantes, suficientes para habilitar o cidadão a níveis adequados de compreensão de questões, argumentos, posições e matérias relativas aos negócios públicos e ao jogo político;
- b) possibilidade, dada aos cidadãos, de acesso a debates públicos já começados e possibilidade de iniciar novos debates desta natureza, onde a cidadania deveria exercer a oportunidade de envolver-se em contraposições argumentativas, de desenvolver os seus próprios argumentos, de envolver-se em procedimentos deliberativos no interior dos quais pode formar a própria opinião e decisão políticas (BUCY e GREGSON, 2000, *apud* Gomes, 2005, p.294)

Neste trabalho faz-se uma análise do website do Tribunal de Contas da União (TCU), com o objetivo de se verificar a presença de instrumentos de governo eletrônico que favorecem o desenvolvimento de uma cultura de transparência pública, *accountability* e participação social. O TCU é uma instituição de controle que insere-se na dimensão da *accountability* horizontal, aprecia e julga contas dos órgãos e entidades públicas que mobilizam importantes recursos dispensados à execução de políticas que atingem todo o território nacional. De forma que este mobiliza informações dos vários órgãos controlados. Ressalta-se que *accountability* é um tema em saliência no contexto atual brasileiro, ainda que centrado na questão da corrupção na administração pública. Mas para além disso, a relativa ausência de trabalhos que avaliam a capacidade de portais eletrônicos em favorecer a institucionalização da *accountability*, especialmente das instituições de controle externo, justifica esta pesquisa.

Neste sentido, tem-se como ações: verificar a disponibilidade de dados públicos como relatórios, presença de Notícias; Informações gerais; legislação; jurisprudência; consulta ao

processo; ferramenta de busca; download de documentos, textos, links para setores; links para outros sites; vídeos explicativos; identificar a presença dos quesitos obrigatórios referidos pela LAI; verificar a presença de instrumentos de interações governo – cidadão (correio eletrônico, chats, fóruns, apresentação de enquetes) e ainda verificar as interações do TCU com o cidadão através das redes sociais como facebook, Twitter.

Os indicadores selecionados poderão fornecer pistas da capacidade do Portal do TCU nas dimensões Prestação de Contas, Interação e a referência é o modelo de análise de Raupp e Pinho (2013) construído baseado em experiências acadêmicas de estudos de portais, como o de Diniz (2000), e o de Prado (2004) como relatam os autores. Para Transparência os indicadores são do modelo de Oliveira e Melo (2016). Quanto a LAI, a orientação é a simples verificação de presença ou ausência de quesitos do rol mínimo. As interações nas rede sociais, facebook, twitter, youtube têm como referência o trabalho de Almeida (2017) e ações de verificar se as postagens geraram comentários, curtidas, quantidade de comentários e compartilhamentos, se geraram debates, se houve réplica ou explicações do TCU.

Com o propósito de fundamentação teórica buscou-se identificar os conceitos de governo eletrônico, transparência governamental e *accountability* contextualizados com a reforma administrativa do Estado. Também no sentido de adensamento teórico abordou-se aspectos gerais e específicos da LAI, assim como, discorreu-se sobre o Tribunal de Contas da União e o seu papel institucional.

De acordo com Paes (2011) teve início em período recente a regulamentação do acesso a informação pelo mundo com um movimento de criação de leis de acesso. No Brasil, o direito de acesso a informação está regulamentado pela Lei no 12.527 (Lei de Acesso), de 18 de novembro de 2011. Assim, do pressuposto que a redução da assimetria informacional é imprescindível ao fortalecimento democrático, e neste aspecto um instrumento legal é fundamental, este trabalho pretende clarear e incentivar reflexões sobre as interações entre governo e sociedade proporcionadas pelo governo eletrônico de forma a contribuir para o debate sobre transparência, participação política e controle democráticos.

Além desta introdução, procurou-se contemplar os principais aspectos teóricos como: o surgimento do governo eletrônico no contexto da reforma do Estado e da revolução tecnológica, iniciados na década de 70 do século XX, os conceitos de transparência pública – *accountability* e a Lei de Acesso a Informação, além do papel institucional do TCU.

Em seguida passou-se a metodologia de avaliação e análise de resultados da pesquisa. E finalmente, as considerações finais sobre a pesquisa, seus limites e potencialidades de estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Tecnologias Digitais, Internet, Reforma do Estado

Na segunda metade do século XX, após a segunda Guerra Mundial, desenvolveu-se principalmente na Europa, o Estado de Bem-Estar Social ou Keynesiano, marcadamente um período de intenso crescimento econômico e de expansão de programas e sistemas de bem-estar social (DRAIBE, 1984).

Aquele momento teve o Estado como ator estratégico no desenvolvimento econômico, implementador de políticas para criação de emprego e de controle da inflação, políticas de distribuição de renda. Além disso, o Estado atuava em diversos setores da economia através das empresas estatais e provendo serviços públicos de educação, saúde (BEDIN, NIEISSON, 2011).

Essa organização econômica e social revela seus limites a partir das crises do petróleo em 1973 e 1979, sobretudo, em decorrência da crise fiscal do Estado. Um Estado endividado, ineficiente, burocrático, estagnado economicamente com elevada carga tributária e altos índices de inflação (PRADO, 2004).

Carneiro e Menicucci (2012) reproduzem literatura sobre a visão que predominava à época e os questionamentos do modelo econômico e social vigente:

[...] os problemas defrontados pelo capitalismo são percebidos como manifestação do excesso de intervencionismo estatal na vida econômica e nas relações sociais em sentido amplo. Um liberalismo renovado, com forte orientação na teoria econômica neoclássica desloca o consenso keynesiano construído no pós-guerra, argumentando que o Estado havia se tornado muito grande e a administração pública ineficiente ou pouco eficaz (BRESSER et al, 1996; BRESSER, 1998; FERLIE et al, 1999; REZENDE, 2002; PAULA, 2005; OLIVEIRA, 2009; PACHECO, 2010).

Segundo BRESSER (1996), as agências internacionais declaram que as mudanças tecnológicas ampliaram as funções do mercado e orientam às nações reorganizarem as funções e o papéis dos Estados de maneira a diminuir a intervenção destes na economia e mercado a fim de competirem na economia globalizada (BRESSER, 1996).

Eli Diniz (2001) retrata aquela época como um momento de transformações marcada: pela globalização e a formação de blocos supranacionais, de alianças entre corporações multinacionais; pelo surgimento de organizações financeiras internacionais; e pelo desenvolvimento da microeletrônica e informática.

De modo que o contexto mundial era de grandes mudanças nas dimensões econômica e política e de desenvolvimento dos meios de transportes e das tecnologias de comunicação, a globalização propiciou uma integração econômica, social, cultural e política internacional: a abertura de canais de informação e de troca de experiências, ideias, mobilização social, sobretudo após a massificação no uso da internet (DINIZ, 2001).

Assim diante desse cenário a reforma pretendida do Estado orienta-se sob os preceitos do que se denominou de Nova Gestão Pública (NGP).

A NGP importa ferramentas gerenciais da administração privada para orientar a organização e funcionamento do Estado de acordo com os princípios neoliberais. A gestão estrutura-se de forma descentralizada; há incentivos a competição entre as instituições e o planejamento de metas e objetivos a serem alcançados. Dessa forma a administração pública deve desburocratizar-se e alcançar resultados com maior eficiência, qualidade e eficácia. (SECCHI, 2009).

No modelo de Governança Pública o público e privado interagem em mecanismos de deliberação de políticas; em parcerias-público-privadas; em relações de mercado. Há uma politização da administração e a responsabilidade pelos resultados das políticas é compartilhada entre sociedade e Estado (SECCHI, 2009).

As tecnologias informáticas, segundo Otávio Prado (2004), são instrumentos inovadores e dinamizadores dos processos internos das organizações e um dos meios potenciais para melhorar a eficiência e efetividade na prestação de serviços públicos em consonância as premissas da NGP.

Mas para além dos processos internos o surgimento da internet e a disseminação posterior do seu uso alterou a relação das organizações externamente a elas.

O marco na criação da Internet foi a fundação em 1958 da Agência ARPA (*Advanced Research Projects Agency*), pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos. Com o propósito de fazer frente a União Soviética e seu satélite Sputnik. A ARPA em seu departamento IPTO (*Information Processing Techniques Office*) cria um programa a ARPANET em 1962, com o objetivo de promover o desenvolvimento da informática interativa (CASTELLS, 2001).

De acordo com Castells (2001) a tecnologia de transmissão de telecomunicações utilizada pela ARPANET, o *packet-switching* (dados agrupados em blocos que podem ser compartilhados simultaneamente), permitia criar uma rede de informática descentralizada e flexível. Tecnologia esta que foi desenvolvida de forma independente por Paul Barran na Rand Corporation na Califórnia e por Donald Davis no Laboratório Nacional de Física na Grã-Bretanha. Os valores dos pioneiros na criação da internet eram a autonomia; liberdade da palavra; a gratuidade; o consenso; a tolerância; a valorização do mérito.

Originariamente a internet era um meio de comunicação entre a comunidade acadêmica: estudantes e professores universitários; cientistas e a equipe ARPA que trocavam ideias e descobertas entre si.

A internet configurou-se como uma rede e desenvolveu-se incorporando novos atores que colaboravam de maneira autônoma e alternativa, através das terminações nos *softwares* e nos computadores ligados a ela (CASTELLS, 2001). E se a comunicação entre computadores era inicialmente para trocas interpessoais ela se expandiu a uma comunicação de vários a vários e finalmente a todos (CARDON, 2010).

“Os computadores e os meios de comunicação há muito são citados como a chave para a modernização da administração pública” (MARGETTS, p. 357, 2003).

A seção seguinte recorre aos conceitos de governo eletrônico e democracia digital, tendo em vista uma reflexão que possibilite melhor compreensão das relações entre organizações públicas e sociedade permeadas pelas TICs.

2.2 Democracia Digital e Governo Eletrônico

A Era da informação está organizada em redes e sua base tecnológica é a internet Castells (2001).

Os computadores surgiram internamente nas organizações e administração públicas nas décadas de 1960 e 1970, basicamente no sentido de racionalização dos processos, “fazendo pouco para intensificar as interações com os cidadãos” (MARGETTS, p.357, 2003). Na década de 1990 com o advento da *web* houve uma disseminação no uso da internet e maiores possibilidades de fato de mudanças nas relações entre o governo e o sociedade (MARGETTS, 2003).

Na análise da literatura a respeito do impacto das TICs nas organizações, Margetts (2003) conclui que os autores concentram-se nas capacidades modernizadoras destas. Assim os

autores hipermodernos Alvin Tofler, Lord e Quinn veem as TICs como elemento central da administração pública, prevendo o surgimento de uma nova civilização em decorrência da revolução eletrônica. Já os antimodernos Beniger, Lenk, Orwell, Levidow, Huxley declaravam que as TICs teriam um efeito negativo sobre a administração pública ao favorecer a “revolução do controle”: que seria o controle total interno e externo. Outro grupo de escritores como Frissen e Clegg percebe as TICs como elemento essencial da sociedade estimulando mudanças igualmente radicais na administração pública, são otimistas e percebem um aumento na fluidez e flexibilidade levando a uma configuração em rede.

Margetts (2003) identificou que as TICs são fundamentais para as políticas. Seja por permitir canais de informação internamente e externamente as organizações ou em substituição de partes da burocracia estatal nos sistemas de informação. “Além de facilitar as políticas novas e existentes, as TICs podem impedir que as políticas sejam implementadas, restringir o desenvolvimento das políticas e se tornar uma característica negativa da administração pública” (MARGETTS, p. 363, 2003). Assim, a implementação de projetos de grande escala podem exceder o orçamento e o prazo previsto de implantação e acarretar sistemas ultrapassados, inflexíveis e inadequados como o caso da previdência social no Reino Unido nos exemplifica a autora. Outro problema que pode ocorrer é o colapso de um órgão público pelo volume de serviço quando um novo sistema é introduzido ao mesmo tempo que uma nova política. Fato que por pouco não aconteceu também no Reino Unido, segundo Margetts (2003), quando implantou-se a obrigatoriedade de passaporte para crianças menores de cinco anos simultânea a implantação de novo sistema de emissão do documento.

De modo que vários problemas podem acontecer quando se introduz sistemas informatizados, como sistemas inoperantes e travados prejudicando a execução das políticas, o consumo de grandes orçamentos e a não efetivação de resultados significativos.

Margetts (2003) constata que o uso das TICs trouxe para a administração pública muitos especialistas, grandes provedores de serviços computacionais globais que prestam serviços de modo terceirizado para os órgãos governamentais. A maior parte dos graves problemas ocorridos envolvendo as TICs mencionados, a autora os relaciona a contratação desses provedores de serviços computacionais.

Outra questão para a qual Margetts (2003) nos chama a atenção é a formação de oligopólios na provisão de serviços computacionais para os governos. Dessa forma haveria a “possibilidade que tais companhias influenciem na inovação, moldem o desenvolvimento e importem soluções de políticas através das fronteiras nacionais” (MARGETTS, p. 365, 2003).

No Brasil, em 1999, foi lançado pela Presidência da República, o programa Sociedade da Informação (Socinfo) para promover o uso das tecnologias da informação e comunicação em diversas áreas e atividades da sociedade (TAKAHASHI, 2004). As ações desenvolvidas pelo Socinfo eram pautadas pelo princípio da universalização de bens e serviços baseados em TIC com o intuito de promover a inclusão digital e inclusão social de toda a população brasileira (TAKAHASHI, 2004).

Atualmente, grande parte das atividades econômicas, sociais, políticas e culturais utilizam-se da internet e de outros recursos de informática. Transações bancárias, comerciais transnacionais, serviços, são realizados de maneira mais rápida, ao mesmo tempo, sistemas de informações cada vez mais complexos, agregam banco de dados e informações diversas (CASTELLS, 2001).

Prado (2004) apresenta alguns dados estatísticos que comprovam o crescimento do uso do governo eletrônico no Brasil: em janeiro de 2004, 4,2 milhões de pessoas visitaram os portais estaduais e municipais para pagamento de IPTU e IPVA, em 2004 97% das declarações de rendimentos foram entregues pelo site da Receita Federal contra os 6% em 1996.

Em 2016 a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) apontou que 63,6% dos domicílios brasileiros (em torno de 116 milhões de pessoas com 10 anos ou mais) tinham acesso à internet, e grande parte o fazia via celular². Dados recentes mostram que em 2013, 100% das prefeituras utilizaram a internet e em 2017, 93% das prefeituras possuem um website³.

Quanto aos tipos de serviços oferecidos pelas prefeituras nos website houve um aumento na oferta, no período de 2013 a 2017 conforme pode-se ver na Tabela 1; e a forma de contato com os cidadãos pelos órgãos federais e estaduais e prefeituras em 2017 também houve aumento. O contato online como chats é pouco expressivo e quase 100% desses órgãos utilizam o contato por e-mail, o que pode ser confirmado pela Tabela 2.

² <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/18263-pnad-2016-populacao-idosa-cresce-16-0-frente-a-2012-e-chega-a-29-6-milhoes.html> < acesso em 23/06/2018 >

³ http://cetic.br/media/analises/tic_governo_eletronico_2017_coletiva_de_imprensa.pdf acesso em 23/06/2018

Tabela 1 Oferta de serviços websites prefeituras, Brasil

Serviços Disponíveis	2013	2017
Download de documentos e formulários	69%	83%
Preencher ou enviar formulários	43%	55%
Emitir nota fiscal eletrônica	38%	51%
Consultar processos administrativos ou judiciais em andamento	30%	46%
Fazer emissão de documentos: licenças, certidões, permissões e outros documentos	23%	40%

Evolução na oferta de serviços website prefeituras, Brasil (2013-2017)

Tabela 2: Formas de Interação

Serviços Disponíveis	Prefeituras	Órgãos Federais e Estaduais
Atendimento on-line como chats	10%	13%
Recebimento de denúncias	40%	55%
Contato por e-mail	93%	95%
Formulário eletrônico	69%	75%
Serviço de solicitação a informação	62%	66%

Tabela 2; Formas de contato disponíveis em websites de prefeituras, Órgãos Federais, Estaduais, Prefeituras Ano 2017

Fonte: http://cetic.br/media/analises/tic_governo_eletronico_2017_coletiva_de_imprensa.pdf

Portanto, as TICs permitiram às organizações uma mudança com a interface externa. E nas organizações públicas, as TIC alteraram as relações entre governo e cidadãos, propiciando um governo mais aberto (MARGETTS, 2003).

Existem várias definições para governo eletrônico que englobam desde a prestação de serviços e ou possibilidades de comunicação que o governo disponibiliza aos cidadãos por meios eletrônicos, até uma forma mais abrangente de governo eletrônico que considere as possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade (PINHO, IGLESIAS, SOUZA, 2005).

As diferentes definições existentes “apontam para um uso das tecnologias que traga benefícios de diferentes naturezas para o governo e a sociedade como exemplifica a adoção de

termos nos diferentes conceitos tais quais: “melhorar”, “aprimorar”, “ampliar” e “promover”, certas atividades da administração pública por meio do uso das TIC”. (RIBEIRO, BARBOSA, p.166, 2017)

Na conceituação adotada pela ONU, de acordo com Ribeiro e Barbosa (2017) a definição de governo eletrônico adotada pela ONU é a seguinte:

Governo eletrônico pode ser conceituado como o uso e aplicações de TIC na administração pública para integrar fluxos de trabalho e processos, gerir dados e informação, melhorar a prestação de serviços públicos, bem como expandir os canais de comunicação para engajamento e empoderamento das pessoas”. (ONU)

O governo eletrônico está construído em portais governamentais onde o governo disponibiliza serviços e informações, publica suas realizações e viabiliza uma maior transparência e participação da sociedade nas políticas públicas (PINHO, 2008). Mas Pinho adverte: “A abertura por parte dos governos para a transparência e participação social depende de todo um processo histórico e do balanço de forças políticas existentes na sociedade, não ficando restrita a uma questão de tecnologia” (Pinho, 2008, p. 473).

Joia e Cavalcante Neto classificam o governo eletrônico de acordo com as interações que estabelecem nos seguintes tipos: *business-to-government*; *government-to-business*; *citizen-to-government*; *government-to-citizen*; *government-to-investor*; *investor-to-government*; *government-to-government* (Joia, Cavalcante Neto, 2004 *apud* Pinho, 2008).

Prado (2004) chama a atenção para a importância do governo eletrônico na questão do acesso a informações pela sociedade sobre as ações de governo e as possibilidades deste em contribuir para o controle social e a *accountability* horizontal de forma a permitir aos cidadãos algum poder de decisão e responsabilização dos agentes políticos por seus atos ou omissões.

Já em um enfoque que aborda a ideia de esfera pública Dominique Cardon chama a atenção sobre o potencial de inclusão de novos públicos no debate público que a internet possibilita:

A internet amplia o espaço público, primeiramente desloca o privilégio de acesso a publicação do qual sempre se beneficiaram os profissionais, a aparição dos amadores na cena pública estende os limites do debate democrático, o discurso público não fica mais sem resposta. A internet estimula também a expressão pessoal dos internautas no espaço público. Em outras palavras o direito de defender um discurso em público se estende a toda a sociedade; e de outro lado uma parte das conversações privadas é incorporada ao espaço público. O espaço público se amplia por todas as partes e em todo os sentidos [...] (CARDON, 2010, p.5)

Assim Cardon nos alerta para as possibilidades da internet em socializar o saber e desenvolver competências críticas, alterando a concepção e prática da democracia:

A internet não permite só comunicar mais, melhor e mais rápido; ela alarga formidavelmente o espaço público e transforma a própria natureza da democracia. A internet aprofunda e torna complexo o regime democrático [...] Ela inventa formas inéditas de compartilhamento de saber, de mobilização coletiva e de crítica social [...] (CARDON, 2010 p.1-2)

De acordo com Gomes (2005) toda a orientação nos sites e portais públicos segue uma linha de acordo com um modelo de democracia subjacente e que vai determinar os sentidos do conceito de democracia digital.

Gomes (2005) destaca que os termos democracia e tecnologias digitais encerram uma imprecisão quanto aos seus significados e assim define:

[...] *democracia digital* usualmente se faz referência a um montante amplo de experiências, iniciativas e práticas políticas com diversos sentidos que guardam relação com a ideia ou as instituições da democracia, na medida em que tais experiências, iniciativas e práticas se apoiam em dispositivos, ferramentas e recursos típicos das tecnologias digitais de comunicação e informação, principalmente nos relacionados com a internet (GOMES, p.241-242, 2005).

“Não existem a rigor democracias digitais, existem iniciativas e experiências digitais pró- democracia em Estados democráticos reais. Que são, em geral, Estados de base institucional liberal-democrata” (GOMES, 2005, p.253-254).

Gomes (2005) propõe que os projetos de democracia digital oportunizem canais de comunicação entre os cidadãos e instituições intermediárias facilitando a participação pública e o engajamento cívico, para além dos mecanismos informacionais que promovam transparência, abertura e prestação de contas dos agentes políticos.

Uma classificação e tipificação proposta por Gomes (2004, *apud SILVA*) divide em cinco graus crescentes de emprego das TICs em relação a participação política que expressam as diferentes compreensões da democracia:

1- Primeiro Grau: o governo utiliza tecnologias de comunicação para disponibilizar informações básicas e na prestação de serviços e bens públicos como saúde, saneamento, facilidade de pagamento de impostos, informações institucionais genéricas caracterizando uma interação de mão única;

2- Segundo grau: também tem um caráter de comunicação de mão única, onde o Estado utiliza as TICs para obter opinião pública sobre determinados assuntos para a tomada de decisão política, o que não significa contudo que esta será acatada;

3- Terceiro Grau: As interações são caracterizadas por princípios de transparência e prestação de contas (*accountability*). Neste grau o governo utiliza a publicidade em

contraposição a prática do segredo. A transparência das ações governamentais é que induz o controle público sobre as mesmas, a decisão é da esfera política;

4- Quarto Grau: tem como característica a deliberação, baseada na argumentação e discussão para convencimento mútuo. A participação é ampliada e a decisão política é compartilhada entre a esfera civil e a esfera política;

5- Quinto Grau: Neste grau a decisão política não passa pela representatividade política, e prevaleceria a ideia de transferência da decisão para a esfera civil. (Democracia direta).

No Brasil o uso das TICs na administração pública inicia-se nos anos 1980 com grandes empresas públicas de processamento de dado e em 1990 e o governo eletrônico com incorporação de redes e aplicações orientadas pela *web* (Prado et al, 2012). O portal da transparência criado em 2004 com a disponibilização de dados sobre a alocação dos recursos públicos representa um marco nesse processo.

Dito isso, constata-se ser consenso sobre as potencialidades da internet como instrumento utilizado pelos governos para prestação de serviços e para dar publicidade as suas ações de modo a facilitar o envolvimento dos cidadãos nas questões públicas.

Nesse sentido, a próxima seção aborda a questão da transparência e *accountability* e em seguida a LAI. Tais temas se conectam e têm como ponto comum a assimetria informacional entre burocracia estatal e cidadãos e são convergentes em direção a uma maior abertura do Estado frente a sociedade e conseqüente fortalecimento democrático.

2.3 Transparência, Accountability

O uso do conceito de *accountability* na esfera pública surgiu como resposta à crise de legitimidade das democracias do mundo anglo-saxão (Dowdle, 2006, *apud* Filgueiras, 2011).

A legitimação das democracias se realiza “mediante a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos, tendo em vista uma relação entre governantes e governados balizada no exercício da autoridade por parte dos segundos.” (BARNARD, 2001, *apud* FILGUEIRAS, 2011, p.2).

Segundo Filgueiras (2011) o conceito de *accountability* fundamenta-se no princípio da publicidade⁴ do Estado conjugado a regras e procedimentos que conduzam a responsabilização

⁴Entendida como princípio em que as decisões e leis tenham origem na vontade das pessoas, de modo a dar conta da pluralidade de interesses e das diferenças de condição social (“Christiano, 2004 *apud* Filgueiras, 2011).

dos agentes públicos perante os cidadãos. O que implica na necessidade de um sistema político mais aberto com maior transparência das ações frente a sociedade e que institua uma administração pública eficiente, responsiva e livre de corrupção.

Além do mais, recomenda-se que a *accountability* não esteja restrita a processos de prestação de contas, mas que inclua questões mais complexas presentes em todo o processo de políticas públicas: formação; implementação; avaliação que devem conter mecanismos institucionais de participação e deliberação na constituição de leis e políticas públicas (Filgueiras, 2011).

O conceito hegemônico vigente de *accountability* baseia-se na teoria da agência: um principal delega poder a um agente que age ou deve agir em nome do principal. Nas democracias modernas os cidadãos são o principal e os políticos e burocratas são os agentes aos quais é delegado o papel de buscar o interesse público (Williansons, 1985, *apud* Filgueiras, 2011).

De acordo com a teoria da agência a *accountability* é relacional e envolve a questão da informação, onde o controle do agente pelo principal ocorre no momento da eleição, sendo possível aos eleitores manifestarem a sua avaliação sobre os governos premiando ou punindo-os pelos resultados das políticas públicas.

De forma que para ocorrer a *accountability* a transparência é ferramenta indispensável segundo a teoria da agência.

Nesse sentido, a transparência de acordo com Stiglitz (1999 *apud* Filgueiras, p. 6, 2011), “significa a redução das assimetrias informacionais entre cidadãos e agentes estatais, de maneira a reduzir as falhas de gestão e permitir maior controle sobre os atos ilícitos cometidos no setor público”.

Classifica-se a transparência em Ativa ou Passiva de acordo com a forma usada para disponibilizar a informação pública de interesse da sociedade.

Transparência Ativa significa que o órgão público toma a iniciativa de divulgar informações que sejam de interesse da sociedade mesmo que não lhe seja requerido, exceto aquelas que exigem sigilo. Grosso modo, na Transparência Ativa ocorre a antecipação de

resposta a eventuais pedidos de informação que poderiam ser solicitados, o que vale dizer que menos tempo e recursos serão gastos por cidadãos, órgãos e entidades públicas⁵.

Transparência Passiva significa que a sociedade é quem aciona os órgãos e entidades públicas com o intuito de obter uma informação de interesse geral ou coletivo, para a qual deve resposta ou indicação de onde o solicitante poderá acessar a informação desde que esta não esteja sob sigilo (CGU, 2013).

Estados mais *accountables* passam pela redução da assimetria de informação entre principal e agente e a redução dos custos da delegação. Custos estes que: “Implicam ampliação da corrupção, do clientelismo, e da ineficiência administrativa do Estado, que surgem, fundamentalmente, do uso que os agentes públicos fazem da informação privilegiada e do poder de decisão para auferir vantagens indevidas.” (PRZEWORSKI *apud*, FILGUEIRAS, p.4, 2011).

Em uma dimensão ampliada a *accountability* tem um sentido político e deve estar presente no arcabouço institucional que constitui as estruturas de controle do poder do Estado, de modo que tanto indivíduos como o Estado estejam sujeitos a um conjunto de regras e leis instituída (FILGUEIRAS, 2011).

No mesmo sentido O’Donnell (1999) entende que um Estado Democrático necessita de uma rede de normas legais e de instituições legalmente autorizadas que zelem pela garantia e aplicação de direitos efetivamente legitimando assim o exercício do poder político democrático.

O’Donnell (1999) classifica a *accountability* em duas dimensões: vertical e horizontal.

A *accountability* vertical diz respeito a instrumentos de controle das ações dos governantes e burocratas pelos cidadãos principalmente por processo eleitoral caracterizado por eleições limpas e regulares de acordo com as condições mínimas que configuram as poliarquias descritas por Dahl⁶.

A *accountability* horizontal se materializa na existência de “instituições estatais que têm autoridade legal e estão estrategicamente estruturadas e capacitadas para empreender ações que vão desde o controle rotineiro até sanções penais inclusive o impeachment, em relação a atos

⁵https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf

⁶ 1- direito ao voto, 2-direito de ser eleito, 3- o direito dos líderes políticos competirem por votos; 4- eleições livres e honestas; 5- liberdade de reunião; 6- liberdade de expressão; 7- fontes alternativas de informação; 8- instituições capazes de fazer com que as medidas do governo dependam, do voto e de outras manifestações da vontade popular

ou omissões de outros agentes ou instituições do estado que podem ser qualificados como ilícitos.” (O’DONNELL,1999, p.12).

A *accountability* horizontal manifesta-se na tripartição dos poderes do Estado: instâncias relativamente autônomas, com poderes de revisão sobre a atuação umas das outras que exercem o controle jurisdicional (*ibid*).

No Brasil, Speck (2000) cita como exemplos de controles internos o veto presidencial dos projetos de lei aprovados pelo Congresso, a possibilidade de responsabilização do presidente por improbidade administrativa pelo Senado, ou a revisão da constitucionalidade das leis pelo Supremo Tribunal Federal. Mecanismos regulatórios, conhecidos como *Checks and Balances*.

Os mecanismos de *Checks and Balances* ocorrem de maneira reativa e intermitente em caso de transgressões de outras instâncias, de modo que o controle é limitado em vista da complexidade das políticas. Por outro lado, as instituições regulatórias intermediárias atuam de modo contínuo e proativo e têm como finalidade aperfeiçoar os mecanismos de controle horizontal. São as Auditorias, *Ombudsmen*, Controladorias, Conselhos de Estado, Tribunais e possuem alto grau de autonomia e especialização e função de supervisionar, prevenir, dissuadir, promover sanção e ou sancionar ações e ou omissões alegadamente ilegais de outras instituições estatais (O’Donnell, 1999).

A *accountability* também pode ser classificada em societal:

[...] um mecanismo não eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na mídia, etc.), que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos (CARNEIRO; COSTA, 2001, p.4-5).

A *accountability* societal vertical ocorre em ações individuais ou coletivas que podem contar com a contribuição dos meios de comunicação no provimento de informações e apoio nas denúncias de corrupção; nas pesquisas de opinião pública que possibilitam comunicação entre o poder público e a sociedade, os conselhos setoriais de políticas públicas no caso do Brasil.

Akutsu e Pinho (2002) relacionam o emprego das TICs e o governo eletrônico com a *accountability* societal a partir da divulgação de informação que propicie a busca por transparência e prestação de contas de governantes e gerem ações de reivindicação.

Cidadãos que possuem acesso a informações qualificadas e relevantes podem participar mais efetivamente dos processos de monitoramento e fiscalização das políticas públicas. A implementação de uma lei de acesso à informação é um dispositivo que contribui para a institucionalização de uma cultura de transparência ao dar publicidade a informações em oposição a cultura do segredo.

Leis de acesso à informação estabelecem sentido a gestão pública baseada em um modelo de governança “entendida como exercício de governo transparente” (Rothberg, Napolitano, Resende, p. 112, 2013), ao favorecer que a sociedade exerça o controle das políticas públicas avaliando a eficiência, eficácia e efetividade das mesmas (ROTHBERG, NAPOLITANO, RESENDE, 2013).

2.4 Lei de Acesso a Informação – Lei 12.527/2011

O acesso a informação é um direito humano fundamental inserido no escopo dos direitos de liberdade de expressão e opinião. Diversos atos internacionais reconheceram a importância de garantir e proteger o direito à informação: A Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU 1948); Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966); Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (2000); Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003). Todavia a partir dos anos 90 com a crescente democratização de vários países e os grandes avanços nas tecnologias de informação e comunicação, a relação das sociedades com a informação e o uso que fazem dela mudaram completamente (CGU 2013).

Uma efetiva participação da sociedade no monitoramento e fiscalização públicas impõe o uso instrumental da informação, de modo que, Estados democráticos abertos e transparentes devem garantir o direito de acesso as informações públicas, desenvolvendo um ambiente favorável a crença nas instituições, ao controle da corrupção, ao desenvolvimento social.

Antes da aprovação da Lei de Acesso a Informação, no Brasil, o direito ao acesso à informação estava disperso em diferentes leis, o que por vezes, tornava a sua interpretação diversa e por vezes conflitante (Paes, 2011).

De acordo com Paes (2011) na lei de preservação do meio ambiente, o acesso público aos dados e informações ambientais era restrito aos já existentes, insuficientes em relação à quantidade de informações que determinava que fossem publicadas espontaneamente. Outra

questão era a obrigatoriedade de assumir mediante requerimento escrito a não utilização de informações colhidas para fins comerciais.

Pela Lei de Responsabilidade Fiscal, (LRF ou Lei Complementar nº 101/2000) o objetivo é dar transparência e divulgação as atividades fiscais passadas, presentes e programadas. Os instrumentos de transparência presentes na LRF são os planos, os orçamentos e a lei de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal. Apesar da determinação de disponibilidade de grande quantidade de informações (a Lei Complementar nº 131/09, determina obrigação de atualização em tempo real da execução financeira e orçamentária nos portais da transparência), não havia a preocupação com a qualidade ou a forma como esses dados eram publicados (PAES, 2011).

A Lei nº 10.520/2002 que criou os pregões presencial e eletrônico e o decreto que criou o SINCOV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Decreto nº 6.170/2007) também fazem referência ao acesso a informação. De forma que até 2011 não havia lei específica que tratasse da qualidade, quantidade, organização e conteúdo das informações, a lei 11.111 de 2005 tratava apenas do sigilo (Paes, 2011).

Após amplo debate no Congresso, pela burocracia estatal e com a sociedade civil em 2011 foi sancionada pela Presidência da República a lei de acesso a informação.

A Lei de Acesso À Informação (Lei 12.527/2011) – LAI- “regula o acesso a informação previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, altera a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei 8.1559, de 8 de janeiro de 1991;⁷ e da outras providências”.

⁷ Artigo 5º da C.F. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Lei 8.112 Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública. (Incluído pela Lei nº 12.527, de 2011)

Lei nº 11.111/2005. Tal Lei previa a salvaguarda de documentos oficiais e impedia que uma parte das informações do Estado se tornasse pública.

Em vigor a partir de 16 de maio de 2012, a LAI (regulamentada pelo Decreto 7.724) dispõe sobre o direito constitucional de qualquer pessoa, física ou jurídica, sem a necessidade de apresentar motivação, de obter informações públicas, que serão disponibilizadas em linguagem clara e de fácil compreensão, por meio de procedimentos objetivos e ágeis. Ao mesmo tempo o não cumprimento da lei implica em sanções aos responsáveis (CGU, 2013).

De maneira geral a lei determina o dever por parte das instituições e entidades públicas de receber do cidadão pedidos de informação e respondê-los, disponibilizar os dados requisitados e permitir acesso aos documentos originais ou cópias solicitadas e mais atribui aos órgãos e entidades públicas a obrigação de divulgar informações de interesse público de forma proativa ou rotineira. O acesso à informações públicas aumenta a capacidade das pessoas de participar mais ativamente das decisões que afetam suas vidas.

Capítulo I – Disposições Gerais:

Todas as informações produzidas e custodiadas pelo poder público são públicas e, portanto, acessíveis a todos os cidadãos, ressalvadas as informações pessoais e as hipóteses de sigilo legalmente estabelecidas. A lei especifica a quais órgãos públicos se dirige: entes governamentais, e os que executam políticas públicas; a lei vale para os três Poderes da União; Estados, Distrito Federal e Municípios. Inclui também os Tribunais de Conta e Ministério Público e avança abrangendo as Entidades privadas sem fins lucrativos que executam serviços públicos (Art. 1º e 2º).

Todos os órgãos públicos têm obrigação de dar publicidade sobre o recebimento e destino dos recursos que recebem.

O TCU atua na fiscalização a nível federal do uso de verbas dos poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e Ministério Público, e em sua rotina lida com informações oriundas de entidades federais que movimentam importantes recursos públicos. De tal sorte, que este pode ser uma fonte relevante de informações a subsidiar um controle social mais forte sobre os representantes.

No Art.4º o legislador elenca e define conceitos que podem ser necessários para que haja clareza quanto ao objeto da lei. Assim, mobiliza conceitos de informações; documento; informação sigilosa; informação pessoal; tratamento da informação; disponibilidade; autenticidade; integridade; primariedade.

No “Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. Neste artigo pode-se perceber a intenção em facilitar o acesso à informação e seu entendimento.

Os procedimentos adotados pelos órgãos públicos devem seguir os princípios da Administração Pública e segundo as seguintes diretrizes: (I) divulgação de informações independentemente de solicitações; (II) utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, internet; (III) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; (IV) desenvolvimento do controle social da administração pública; (V) publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção (Art. 3º). Estas diretrizes remetem ao princípio da Transparência Ativa (CGU)

Capítulo II - Do Acesso a Informações e Da Sua Divulgação

Neste capítulo a lei estabelece que a informação deve ser protegida e disponibilizada em sua integridade e autenticidade, garantindo amplo acesso a ela e sua divulgação, o que denota preocupação com a transparência e segurança das informações de posse das entidades ou órgãos que sejam de interesse público.

A determinação no Art. 7º do direito do cidadão de obter orientação quanto aos procedimentos necessários para acessar as informações, propicia maior agilidade e comodidade para que este não tenha impedimento instrumental em sua procura, ou pelo contrário tenha facilitada a sua busca.

No Art. 8º “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. Neste artigo a determinação legal refere-se à obrigação das instituições públicas com a Transparência Ativa. Assim, a lei especifica que podem ser acessadas informações sobre registros ou documentos produzidos ou acumulados recolhidos ou não a arquivos públicos; sobre as atividades exercidas pelos órgãos e entidades; sobre a organização dos serviços; informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos, dentre outras.

As informações divulgadas deverão conter, no mínimo: o registro das competências e estrutura organizacional das unidades; endereços e telefones, horários de atendimento ao público; dos repasses ou transferências de recursos financeiros; das despesas; informações

sobre licitações, os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

A LAI torna obrigatória a criação de Portais eletrônicos para disponibilização de informações (municípios com mais de 10.000 habitantes), proativamente.

Os portais devem facilitar o acesso dos cidadãos às informações de modo a satisfazer os seguintes requisitos mínimos: ferramenta de pesquisa de conteúdo; permitir a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários; possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina; divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação; garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis, atualizar informações; indicar local e instruções para comunicação por via eletrônica ou por telefone com o detentor do site e por fim, tomar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade a de conteúdo para pessoas com deficiência (Art. 8º § 3º).

Os órgãos e entidades do poder público devem criar o serviço de informações ao cidadão (SIC), em local e condições apropriadas, ou seja, deve haver uma unidade física para atendimento além do atendimento eletrônico, onde o cidadão pode solicitar informações, o que corresponde a Transparência Passiva (Art. 9º).

Capítulo III - Do Procedimento De Acesso À Informação

Neste capítulo a lei estabelece procedimentos para pedido de informações com o objetivo de que não haja obstáculos que impeçam o acesso ao mesmo tempo em que determina obrigações que o facilitem, determina prazos de resposta a informações que não estejam disponíveis de imediato, além de garantir o direito ao solicitante de entrar com recurso em caso de negativa de pedido (Art.10º,11º,12º).

Assim, ao solicitar acesso a informações a exigência de identificação do interessado deve se dar com critérios razoáveis, sem necessidade de declaração de motivação, ao mesmo tempo em que os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio dos Portais na internet.

Em caso de informações não disponíveis de imediato o órgão ou entidade terá um prazo de no máximo 20 dias, prorrogáveis por mais 10 justificados de comunicar ao solicitante quando, como e onde realizar a consulta, reproduzir ou obter a certidão, das razões de fato ou

direito da recusa do acesso pretendido; caso não haja a informação, notificar em qual órgão encontra-la ou, ainda, remeter o requerimento ao órgão comunicando ao interessado do envio de seu pedido de informação.

Estando a informação solicitada disponível ao público, a pessoa deve ser informada por escrito, do lugar e da forma pela qual poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação.

A lei estabelece a gratuidade para o serviço de busca e fornecimento da informação, exceto em caso de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada. Se houver negativa de acesso a informação total ou parcialmente sigilosa é possível entrar com recurso através da Controladoria Geral da União (CGU)

Capítulo IV - Das Restrições De Acesso À Informação

O capítulo trata da questão do sigilo das informações e sua classificação.

É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção. Vale ressaltar que o acesso a informação é a regra e o sigilo exceção.

São passíveis de classificação de sigilo (Art. 23) informações relativas a vida, segurança e saúde da população; que apresentem risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; a estabilidade econômico financeira; as negociações e relações internacionais, ou ainda, que possam colocar em risco operações das Forças Armadas ou projetos de pesquisa.

A informação é classificada quanto aos prazos máximos de restrição de acesso em: ultrassecreta -25 (vinte e cinco) anos; secreta-15 (quinze) anos; e reservada- 5 (cinco) anos (Art.24).

A lei determina quais autoridades detêm competência de classificação do sigilo das informações: Presidente da República; Vice-Presidente da República; Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas; Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior; e outros (Art.27).

A classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício, nos termos e prazos previstos em regulamento, com vistas à sua desclassificação ou à redução do prazo de sigilo e

anualmente a autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará em sitio na internet informações administrativas contendo:

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

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

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

As informações pessoais têm seu acesso restrito a agentes públicos legalmente autorizados pelo prazo de 100 anos. A lei determina que o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

Entretanto a LAI prevê exceções a restrição de divulgação das informações pessoais: ou seja, em casos específicos.⁸

Capítulo V - Das Responsabilidades

A LAI prevê responsabilização do agente público ou militar que tiver conduta que não esteja de acordo com a lei, como, recusa em fornecer informações, permitir acesso e divulgação de informação sigilosa ou pessoal (Art. 32).

A LAI estabelece a aplicação de sanções e penalidades respeitado o direito de ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal. Assim são previstas multas, advertência; rescisão do vínculo com o Poder Público; suspensão temporária de participar de licitações e impedimento de contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a autoridade que aplicou a penalidade (Art. 33).

Capítulo VI – Disposições Finais e Transitórias

No último Capítulo o destaque vai para obrigatoriedade de todos os órgãos/entidades da administração pública federal designarem autoridades responsáveis pelo cumprimento e

⁸ Quando a pessoa autorizar; para prevenção e diagnóstico médico (quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização exclusivamente para o tratamento médico); para realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a qual a informação se referir; em cumprimento de decisão judicial; para defesa de direitos humanos ou a proteção do interesse público geral e preponderante

monitoramento da Lei, além da adoção de medidas imprescindíveis ao seu correto funcionamento (Art. 40).

Conclui-se que a LAI sustenta-se em princípios de transparência e de publicidade, abrange todos os órgãos e entidades públicas dos Três Poderes, dos entes federativos, de entidades privadas quando do uso de recursos públicos.

A lei avança na garantia do acesso à informação quando estabelece que um maior número de dados deverão ser abertos e disponíveis (inclusive salário de servidores), que qualquer interessado possa obter informações, a não obrigatoriedade de identificação com muitas exigências, ao estipular prazos de resposta a requerimentos e estabelecer penalidades se houver descumprimento. Importante destacar o papel preferencial da utilização da internet, e a garantia ao requerente de obter certidão de negativa de acesso e possibilidade de interpor recurso em instância recursal a parte.

A LAI (CGU, 2013) orienta-se em princípios de publicidade máxima; transparência ativa; princípio da abertura de dados; princípio da promoção de um governo aberto; princípio da criação de procedimentos que facilitem o acesso. E nesse sentido, e sem dúvida, a lei avança ao mudar o paradigma da cultura do sigilo para a cultura da transparência.

Percebe-se haver alguns esforços do governo brasileiro para que a LAI seja mais efetiva. Isso pode ser constatado no Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016 de origem do poder Executivo que institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A Estratégia de Governança Digital do Governo Federal planejou alinhada ao Plano Plurianual (PPA 2016-2019) algumas estratégias com o objetivo de aproveitar os recursos das TICs para fortalecer uma política de transparência e participação social. Dentre os objetivos pode-se destacar: ampliar o uso das TICs para prover informações confiáveis, atualizadas, de forma mais clara e simples ao cidadão; fomentar a abertura dos dados dos órgãos e entidades públicas e promover o uso dos dados em formato aberto pelos cidadãos; compartilhar e integrar dados, processos, sistemas, serviços e infraestrutura; incentivar a participação da sociedade em todo o ciclo de políticas públicas.

O próximo tópico discorrerá sobre o Tribunal de Contas da União, as atividades que desempenha em função do controle externo; como este se relaciona com os outros atores institucionais, procurando lançar luzes sobre o seu papel como instância de accountability, e transparência e a sua importância para a sociedade. A análise do site do TCU é o objeto deste estudo e o parâmetro usado é a aplicação da Lei de Acesso à Informação.

O TCU é uma corte de controle das contas públicas que atua como julgadora e guardiã da aplicação dos recursos públicos federais. Vultosos recursos públicos oriundos de impostos que são gastos na execução de políticas que em uma ordem democrática devem pautar-se por princípios que tenham como finalidade o interesse público.

As informações produzidas pelo TCU com a devida publicidade e transparência podem possibilitar aos cidadãos capacidade reflexiva para participar das decisões de políticas, influenciar na destinação de recursos, acompanhar e avaliar as políticas públicas, contribuindo assim, para a institucionalização e legitimação da accountability na administração pública. Assim, uma análise do Portal do TCU pode trazer evidências da validade de um instrumento legal em promover a Transparência Ativa e a abertura do Estado frente à sociedade, e ser uma referência positiva do Tribunal que inspire outras instituições na garantia do acesso à informação.

2.5 O Tribunal de Contas da União

O surgimento do Tribunal de Contas no Brasil se dá com a Proclamação da República, apesar de várias menções e tentativas de criação pelo Executivo no período do Império, de uma instituição que cuidasse especificamente do controle da execução orçamentária e financeira.

Foi apenas no século XIX, de acordo com Speck (2000), que a preocupação com o controle financeiro resultou na criação de instituições específicas para o controle financeiro na administração pública. Assim, muitos países independentemente do seu sistema político vigente implementaram instrumentos próprios de controle, para melhorar o uso dos recursos públicos. Ainda, segundo o mesmo autor as instituições superiores de controle financeiro têm origem historicamente em dois enquadramentos:

- 1- Gerencial: à partir da preocupação de administrar bem os recursos públicos;
- 2- Liberal: intenção de limitar o poder do Executivo

Assim, Teixeira (2010) cita Speck (2000) e afirma que a limitação do poder de autoridades eleitas e da burocracia proporcionada pela ação das instituições de controle fortalecem a democracia e as instituições democráticas além de que “deve produzir como benefícios ações efetivas voltadas para a preservação da integridade do patrimônio público” (TEIXEIRA, p.417, 2010).

De maneira semelhante (Filgueiras, 2011) argumenta que o controle do poder em Estados democráticos deve ter como fundamento a accountability.

O Tribunal de Contas da União é uma instituição que exerce o controle externo, e de acordo com a tipologia descrita por O'Donnell (1999) uma instância de *accountability* horizontal. É uma agência reguladora intermediária que no caso do Brasil não se vincula atualmente a nenhum dos três poderes, o que demonstra sua autonomia e lhe atribui um caráter de colaboração ao Poder Legislativo.

A CF/88 no art. 71 conferiu ao TCU independência, e amplas atribuições e competências exclusivas que permitem ao Tribunal estar livre de pressões daquele que sofre o controle, prerrogativas estas fundamentais para promover a *accountability*. Semelhantemente a inclusão de critérios de eficiência e efetividade na avaliação de políticas enfatiza um controle mais *accountable* (SALOMÃO, 2016).

O método de escolha dos ministros, que era indicação exclusiva do Executivo, e passa a ser proporcional entre Congresso Nacional e Presidente da República na medida de dois terços das indicações ficam a cargo do Congresso e o outro terço sob responsabilidade do presidente da República. Destes, dois devem ser profissionais de carreira: ora auditores, ora membros do Ministério Público junto ao tribunal, indicados em lista tríplice por este. Salieta-se a necessidade de aprovação pelo Senado da escolha do presidente, e que a indicação da lista tríplice baseia-se em critérios meritórios e de antiguidade (SPECK, 2000).

Para a nomeação de ministros e auditores critérios relativos a idade, reputação moral, conhecimentos específicos e experiência profissional são exigidos de modo a respeitar requisitos em relação a ministros e auditores: ter idade mínima e máxima de 35 anos e menos de 65 anos, respectivamente; ter idoneidade moral e reputação ilibadas; possuir notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; ter mais de 10 anos de exercício de função ou atividade profissional nas áreas profissionais mencionadas (SPECK, 2000).

O Presidente da República é quem nomeia o Ministério Público (MP) no TCU e os três auditores. Estes atuam junto ao Plenário e a Câmara presidem a instrução dos processos e relatam uma proposta de acórdão por escrito a ser votada pelo colegiado e são substitutos de ministros em caso de vacância, ausências e impedimentos e seu critério de seleção se dá através de concurso público e prova de títulos. O MP compõe-se de um procurador geral, três subprocuradores-gerais e quatro procuradores bacharéis em Direito, de nacionalidade brasileira (SPECK, 2000).

O Tribunal passou a exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta,

observando os princípios de legalidade, legitimidade, economicidade, e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas (AZEVEDO, 2016). Assim, a Constituição dispõe que haverá responsabilização de todas as entidades e pessoas que participam do gerenciamento de recursos públicos, “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos” (CF 88). Assim o alargamento das atribuições do Tribunal e mais a possibilidade que este estabeleça sanções remete a dimensão de responsabilização, princípio de accountability.

Na atuação do TCU junto ao Congresso este responde diretamente e realiza auditorias, emite respostas a pedidos de informações e solicitações de esclarecimentos de CPIs, dentre tantas outras demandas, como também o encaminhamento anual da prestação de contas do chefe do executivo para que o Congresso Nacional estabeleça julgamento.

Segundo Speck (2000) os processos de controle envolvem sequencialmente três etapas diferentes. A primeira etapa refere-se à iniciativa de controlar advinda da existência de uma legislação que assim exige; de requisições do Congresso ou denúncias; em decorrência de processos de iniciativa própria do Tribunal de Contas. A segunda etapa diz respeito à investigação e à análise que utilizam dados levantados pela própria administração, dados contidos em relatórios dos órgão de controle interno, ou aqueles obtidos dos resultados de investigações efetuadas pelo próprio tribunal. Por fim, a terceira fase deve contemplar as diferentes formas de fazer valer os resultados na realidade político-administrativa. A LAI ao facilitar o acesso à informações favorece que cidadão possa identificar irregularidades e oferecer denúncias ao TCU que poderá investigar e estabelecer sanções, responsabilizando agentes públicos por atos que causem danos ao erário.

O TCU disponibiliza por meio eletrônico os requerimentos e pedidos de informação do Congresso Nacional. Cabe ao TCU também, realizar controle sobre a legalidade e a legitimidade de bens e rendas, verificando a evolução do patrimônio conforme as declarações apresentadas por ocupantes de cargos, empregos ou funções, nos Três Poderes,

Outra inovação apontada por Salomão (2016) pela qual passou o Tribunal de Contas da União é a incorporação da competência para realizar inspeções e auditorias, seja por iniciativa própria, ou por provocação.

Também Speck (2000) observa as mudanças ocorridas após a CF de 88 na forma de avaliação do tribunal que passaram a incluir critérios de eficiência e eficácia e a fiscalização por auditorias que dá ênfase na detecção de erros sistêmicos em vez de identificar responsabilidades individuais. Mudanças que são importantes como instrumentos de

accountability, pois permitem avaliar não apenas se as políticas são feitas, mas como são feitas e se estas alcançaram o resultado que se esperava.

Loureiro et al (2009) avaliam que as inovações nos tribunais após a Constituição de 1988 propiciaram várias novas possibilidades aos órgãos de fiscalização financeira como estimular a participação da sociedade civil na fiscalização dos órgãos governamentais com a melhoria da transparência nas contas governamentais possível com a implantação de sistemas informatizados de controle de contas públicas; a criação de instrumentos de comunicação e interação com a sociedade como as ouvidorias e escolas de contas, disque denúncia, canal do cidadão.

O Tribunal de Contas possui Lei Orgânica, Regimento Interno próprios, administra seu orçamento e seus Ministros tem prerrogativas de inamovibilidade, vitaliciedade bem como garantia de irredutibilidade de subsídios. Garantias estas que permitem aos ministros exercerem suas funções com autonomia e imparcialidade (TEIXEIRA, 2010).

Atualmente, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem sede no Distrito Federal, sua estrutura compõe-se do Plenário, da Primeira e Segunda Câmaras, o Presidente, das Comissões permanentes ou temporárias, e das Secretarias⁹ (TCU). São nove ministros, três auditores, a representação do Ministério Público, e um corpo técnico de burocratas.

As decisões ocorrem centralizadas no Colegiado de maneira preponderante, e são resolvidas em Plenário, o qual constitui a forma organizacional do Colegiado. As unidades técnicas e os ministros são subordinados ao Colegiado (SPECK, 2000). As decisões em colegiado tem um caráter mais democrático pois contemplam a diversidade de opiniões.

Ainda, segundo o mesmo autor as Câmaras são divididas em duas: cada câmara possui quatro ministros integrantes que permanecem por dois anos e podem ser reconduzidos por mais dois anos, um auditor que atua de forma permanente, e um representante do Ministério Público; e dividem a responsabilidade pela fiscalização prévia, e a outra pela liquidação das contas dos administradores. A partir de 1918 os próprios membros do Tribunal em processo interno são responsáveis pela eleição do Presidente que como diretor administrativo possui prerrogativas em relação à organização dos trabalhos e à distribuição das tarefas.

⁹ Para melhor visualização consulte organograma disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/institucional/estrutura-organizacional/>

O Tribunal de Contas da União organiza-se em secretarias com divisão de responsabilidades sobre entidades, com segmentação de tarefas, e reproduz a estrutura organizacional dos ministérios (TCU).

As competências constitucionais exclusivas do Tribunal estão resumidas em quadro abaixo (TCU):

Quadro 1: **Competências**

1	Apreciar as contas anuais do presidente da República
2	Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos
3	Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.
4	Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional
5	Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.
6	Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios.
7	Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.
8	Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos
9	Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal
10	Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização
11	Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.

12	Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais
----	---

Fonte: adaptado do site <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>

Com base no quadro 1 e a classificação acima é possível perceber uma variedade de atribuições do Tribunal que vão desde o julgamento de contas; o auxílio ao Congresso Nacional; a fiscalização de atos e contratos, a atuação como perito e a atividades mais administrativas.

Na tomada de contas do presidente da República o Tribunal elabora um parecer técnico que é enviado ao Congresso anualmente, ou seja, o Tribunal atua como perito no caso das contas de governo e nas questões dos contratos realizando uma função de especialista. Nesses casos, o Tribunal de Contas da União assessora, enquanto o Congresso decide, em última instância. Caso o Congresso não se manifeste, a autoridade de decidir em última instância recai sobre o Tribunal de Contas (SPECK, 2000).

De acordo com o mesmo autor o TCU analisa as informações do balanço enviado pelo governo e o Congresso avalia politicamente as informações. A função de fiscalização do Legislativo sobre o governo se assenta em um balanço financeiro – patrimonial da administração que é apresentado por aquele. O balanço apresentado pelo governo inclui o orçamento fiscal e da seguridade social e os investimentos das empresas com participação pública majoritária; além de apresentar as contas o governo faz uma avaliação do desempenho da administração passada, relativo aos planos e projetos para o ano fiscal, bem como dos desafios enfrentados.

De modo que a análise do balanço pelo tribunal consta da confrontação da execução orçamentária com a legislação, ou seja, Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Plano Plurianual (PPA) e por outras normas específicas que vinculam recursos a determinados programas ou finalidades. Outros critérios como o comparativo de recursos em anos anteriores, o peso dos programas e setores em relação ao orçamento global também entram na análise realizada. A elaboração do parecer prévio das contas, das transferências constitucionais do governo para estados e municípios, bem como do acompanhamento da elaboração do orçamento fica a cargo de uma secretaria específica no TCU. O critério de escolha do relator responsável, é por sorteio e o relatório produzido é remetido ao Congresso para a Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização. A aprovação ou rejeição das contas se formaliza em um decreto legislativo (SPECK, 2000).

Em outras circunstâncias, as que se referem as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, segundo Teixeira (2010), o próprio Tribunal é quem julga as contas, e não há necessidade de envio de relatório ao Congresso.

O julgamento das contas, função central do Tribunal de Contas, assemelha-se a um processo judicial: em primeiro lugar deve haver a prestação de contas pela entidade; caso seja necessário é realizada a confrontação com os argumentos dos responsáveis para garantir o princípio do contraditório e da ampla defesa; julgamento por uma instância independente. Esses mesmos procedimentos norteiam a elaboração de parecer sobre as contas do governo, a fiscalização por meio de inspeções e auditorias e o registro das contratações e aposentadorias (SPECK, 2000).

O processo administrativo de avaliação e julgamento das contas se divide em cinco etapas diferentes, sendo elas: a instrução do processo, o parecer do Ministério Público, o relatório e o voto do relator, o julgamento pelo colegiado e a possibilidade de recurso. Em caso de haver irregularidades, o processo segue um processo judicial. Nesse caso, o relator tem a função de ouvir as duas partes. A última fase do processo de julgamento de contas se refere à possibilidade de impetração de recursos, desde 1996, uma nova secretaria foi criada no TCU exclusivamente para a apreciação dos recursos.

Os relatórios, análises e pareceres são instrumentos de prestação de contas, e de transparência e são fontes de informação para a sociedade. Estes podem fornecer base discursiva e contribuir para o engajamento do cidadão no controle das políticas públicas.

O processo judicial nos casos de irregularidades no remete ao conceito de accountability e de responsabilização, para além de ser transparente e prestar contas o agente público deve ser responsável pelos seus atos.

A construção do *Data Warehouse*, uma base de dados gerenciais, vai permitir a extração de dados pelo TCU de forma automática dos sistemas de administração pública no momento que necessitar com o objetivo de modernizar o sistema de contas¹⁰.

Na função de realizar auditorias operacionais o Tribunal pode sugerir a correção das normas administrativas pelo Executivo ou legislador. As auditorias operacionais são de dois tipos: a de desempenho operacional de políticas públicas que consta da verificação se há

¹⁰ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/>

adequação da política à legislação e as metas previstas no projeto original; e as auditorias de impacto e avaliação de programa (TEIXEIRA, 2010).

A avaliação de programas tem como referência: a concepção do programa; se as necessidades identificadas previamente são relevantes e cobertas pelos objetivos do programa; o impacto para a sociedade ou se existe relação de causalidade entre os efeitos alcançados e a política proposta; a qualidade dos efeitos obtidos; o cumprimento de dispositivos legais e outros, considera critérios de eficiência, eficácia e economicidade na avaliação das ações governamentais (SPECK, 2000).

Esse mesmo autor avalia também os avanços mais recentes pelos quais o Tribunal passa ao produzir informações próprias, complementando os dados fornecidos pelo governo. Estas informações são produzidas pelas investigações realizadas em auditorias e os temas mais comuns são a privatização, o endividamento do Estado, a negociação da dívida entre União e estados, os novos financiamentos internacionais; programas e entidades na área da saúde e educação; análise de tributos que constituem fundos provenientes de recursos públicos como FGTS; FAT; FINAM; FINOR¹¹.

A fiscalização e investigação nos processos de auditoria iniciam-se por provocação do Tribunal de Contas pela Câmara dos Deputados, Senado, comissões permanentes ou de investigação.

A LRF provocou uma ampliação do escopo da fiscalização do TCU incluindo a análise dos relatórios de gestão fiscal e execução orçamentária do Executivo de todos os entes da federação, sendo função do Tribunal de Contas em nome próprio e em última instância, responsabilizar ou absolver os agentes públicos quanto a regularidade e a legalidade da gestão financeira.

Em relação as funções de justiça administrativa o Tribunal tem poderes de responsabilização financeira, de correção de erros e de punição contra eventuais resistências a essa responsabilização dos agentes públicos pela sua atividade financeira (SALOMÃO, 2016). Em outras palavras, pode o TCU aplicar penalidades, sanções, punições, de modo que este pode ordenar a reparação de danos causados, aplicar multas, declarar o agente inabilitado para exercer cargo público por até cinco anos em cargos em comissão, tornar inabilitado o agente privado de concorrer a licitações, enviar o nome do agentes por contas irregulares a justiça

11 FGTS- Fundo de Garantia de Tempo de Serviço; FAT- Fundo de Amparo ao Trabalhador; FINAM- Fundo de Investimento da Amazônia; FINOR- Fundo de Investimento do Nordeste.

eleitoral, podendo esta tornar aqueles inelegíveis por no máximo cinco anos. O Tribunal não tem o poder de execução de dívida que fica a cargo da Advocacia Geral da União (SALOMÃO, 2016). O site do TCU permite a consulta aos nomes das pessoas físicas e jurídicas que se encontram inidôneas ou inabilitadas nos links Consulta a licitantes inidôneas e Consulta a responsáveis inabilitados¹².

O acesso à informações sobre agentes com contas julgadas irregulares auxilia os tribunais eleitorais na impugnação de candidaturas ou no julgamento em processos de cassação de mandatos. A disponibilização de forma proativa de informações ou Transparência Ativa pode gerar responsabilização e evitar contratação pelos órgãos públicos de empresas que já tenham promovido danos ao erário.

No controle prospectivo o Tribunal de Contas julga e normatiza em nome próprio e de outra forma assessora e representa outras instituições. Tem o poder de cancelar atos administrativos; ordenar o afastamento temporário dos responsáveis em caso de risco para a administração; declarar temporariamente indisponíveis os bens do administrador para possível ressarcimento (SPECK, 2000).

O Tribunal tem como competência fiscalizar os atos referentes a contratação de pessoal, a aposentadorias e pensões, e a responsabilidade sobre as informações de declarações de patrimônio das autoridades públicas (SALOMÃO, 2016). Presidente e vice-presidente, ministros e secretários, senadores e deputados, membros da Magistratura e do Ministério Público, e finalmente também os ministros, auditores e procuradores do próprio Tribunal de Contas, todos os servidores preenchendo cargos de confiança devem fornecer informações sobre o seu patrimônio particular, baseadas nas declarações de renda (SPECK, 2000).

A Lei de Licitações de 1986 tornou a licitação pública obrigatória para federação, estados e municípios, e se aplica à administração direta e administração indireta. A licitação, agora, seria a norma para a contratação pelo poder público em todos os níveis. A fiscalização segue o princípio da amostra, verifica a obediência aos procedimentos licitatórios e procede a comparação com a legislação vigente e com a forma dos editais de licitação publicados. A fiscalização de editais de licitações de contratos por vezes ocasiona conflitos com o Executivo porque irregularidades formais encontradas podem levar ao cancelamento de licitações causando danos a projetos políticos (SPECK, 2000).

¹² Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/servicos-ao-cidadao/>

A fiscalização e inspeção dos contratos e das licitações, se justifica pelo peso que tem em relação ao volume total dos compromissos financeiros realizados pelo poder público. A compra de bens e contratação de serviços entre poder público e iniciativa privada movimentam um grande volume de recursos de forma que as instituições de controle interno e externo têm um papel central na fiscalização dessa modalidade (TEIXEIRA, 2010).

Na fiscalização relativa aos fundos de participação de estados e municípios o TCU exerce um controle somente sobre os órgãos federais envolvidos com o processo de arrecadação e repasse das verbas para estados e municípios. Quase a metade dos impostos de renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) arrecadados pela União vão para esses fundos de participação. Ao Tribunal compete exclusivamente a definição do quociente para a repartição desses fundos, a partir dos dados fornecidos pelo IBGE. O controle da execução orçamentária fica a cargo dos Tribunais de Conta dos Estados e dos Tribunais de Conta dos Municípios, nos estados e municípios.

Assim, o TCU atua principalmente na vigilância sobre a pontualidade do repasse dos recursos, no controle dos valores arrecadados pela União que servem de base para o cálculo sobre o volume do repasse, e, finalmente, sobre a exigência da correção monetária referente aos valores repassados.

Em relação aos convênios, acordos e outros o controle é indireto e apenas em casos de detecção de irregularidades o TCU assume controlar diretamente, ou mesmo caso haja denúncias, representações ou requisições do Congresso.

O TCU além do encaminhamento da prestação de contas anual do chefe do Executivo para o Congresso Nacional, também responde a pedidos de informações e solicitações de esclarecimentos de CPIs, e realização de auditorias.

A Ouvidoria funciona como um espaço de captação de denúncias de irregularidades feitas diretamente por qualquer cidadão ou por organizações da sociedade civil. Ficam registrados e disponibilizados um conjunto de informações de interesse público.

O SisouvWeb é um sistema informatizado para armazenar, analisar e atender manifestações, onde pode-se registrar pedidos de informação com base na LAI. O acesso à Ouvidoria também pode se realizar por telefone 0800, por formulário eletrônico ou pelo correio (TCU).

3 METODOLOGIA E RESULTADOS

Na atualidade no Brasil, temas como combate a corrupção, tecnologias de informação e comunicação e *accountability*, estão em evidência no discurso cotidiano. Assim é que este trabalho se propôs a realizar um estudo de caso de caráter exploratório que tem como objeto a análise do site do Tribunal de Contas da União uma instituição pública com a “primordial função de controlar os gastos públicos com base nos aspectos da legalidade, da legitimidade, da economicidade e também com relação à eficiência” (TEIXEIRA, p. 437, 2010).

Antônio Carlos Gil (2002) considera como objetivo principal da pesquisa exploratória desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias lançando uma visão geral, aproximativa de um fato determinado.

Gil (2002) recorre a Yin (2001), e de acordo com este, utiliza-se o estudo de caso para abordar e tentar compreender um fato contemporâneo em seu contexto, de maneira a desenvolver uma teoria, buscar evidências e propor soluções, sendo a metodologia determinada pelo interesse em casos específicos.

O referencial teórico versou sobre o avanço das tecnologias de informação e comunicação (TICs), do desenvolvimento do governo eletrônico e seu potencial de inovação e democratização tudo isso contextualizado com os temas de transparência, *accountability*, reforma administrativa do Estado, recorrendo ainda a alguns marcos legais como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação.

O modelo para análise que se usou neste trabalho corresponde a uma adaptação de Gomes e Melo (2016) do modelo desenvolvido por Pinho e Raupp (2013); e Ribeiro et al. (2011). Ademais desta adaptação, o nosso modelo manteve os indicadores da dimensão prestação de contas constantes no modelo original de Pinho e Raupp, por perceber a importância destes na análise em questão. Em suma, tem-se em um bloco de indicadores de prestação de contas, transparência e interação. Em outro bloco de indicadores pretende-se explorar de maneira geral a implementação de requisitos obrigatórios apontados pela LAI. A análise de interações nas redes sociais, facebook, twitter têm como referência o trabalho de Almeida (2017) e ações de verificar quantidade de curtidas, compartilhamentos e comentários em relação as postagens, se houve réplica ou explicações do TCU.

3.1 Prestação de Contas

O quesito prestação de contas foi averiguado segundo o modelo construído por Raupp e Pinho (2013) que avalia considerando níveis de capacidade do portal em uma escala crescente em: nula; baixa; média; alta, conforme quadro abaixo:

Quadro 2: Indicadores de Prestação de Contas

Prestação de Contas	
Capacidade	Indicadores
Nula	Inexistência de qualquer tipo de relatório e/ou impossibilidade de sua localização
Baixa	Divulgação parcial e/ou após o prazo do conjunto de relatórios legais
Média	Divulgação do conjunto de relatórios legais dos gastos incorridos nos prazos
Alta	Divulgação além do conjunto de relatórios legais nos prazos, de relatórios complementares de gastos incorridos

Quadro 2: Indicadores de Prestação de Contas

Fonte: Pinho e Raupp (2013)

3.2 Transparência

Para a avaliação da capacidade do portal em relação à transparência usou-se o modelo de Gomes e Melo (2016) que contempla os seguintes indicadores: presença de Notícias; Informações gerais; Legislação; Jurisprudência; Consulta ao Processo; Ferramenta de busca; Download de documentos, Textos e relatórios; Links para setores; Links para outros sites; Vídeos explicativos; Vídeos das sessões; Seção de atos públicos; Divulgação de planos e ações. O modelo utiliza uma pontuação para classificar a capacidade do portal em: Nula - Nenhum dos itens; Baixa - 1 a 5 itens; Média - 6 a 10 itens; Alta - 11 a 13 itens (consultar quadro 2).

Este modelo é bastante exigente quando se muda da faixa de média capacidade para a de alta capacidade. Os indicadores utilizados revelam uma maior preocupação em se proporcionar uma informação mais qualificada.

Quadro 3: Indicadores de Transparência

Transparência	
Capacidade	Indicadores
Nula 0	Nenhum
Baixa 1 a 5 itens	Notícias, informações gerais, legislação, jurisprudência, consulta ao processo,
Média 6 a 10 itens	Ferramentas de busca, download de documentos textos e relatórios, links para outros sites,

Alta	11 a 13 itens	Vídeos explicativos, vídeos das sessões, Atas das sessões, divulgação de planos e ações
-------------	----------------------	---

Quadro 3; Indicadores de Transparência

Fonte: adaptado de Gomes e Melo (2016)

3.3 Interação

Quadro 4: Indicadores de Interação

		Interação
Capacidade		Indicadores
Nula	0	Nenhum
Baixa	1 a 4 itens	Endereço de e-mail, Perfil em redes sociais, telefones, formulários eletrônicos
Média	5 a 8 itens	Monitoramento de ações dos usuários, Ouvidoria, fóruns de discussão, chat online/atendimento
Alta	9 a 11 itens	Chats individuais e/ou coletivos, enquetes, acesso por celular/tablet

Quadro 4- Indicadores de Interação

Fonte: adaptado de Gomes e Melo (2016)

3.4 LAI – Transparência Ativa

A análise da presença do cumprimento dos indicadores específicos da LAI foi verificada tendo como parâmetro um Rol mínimo de indicadores definidos em Cartilha da CGU (2013), como obrigatórios para o quesito transparência ativa. O critério usado é presença = 1 e ausência= 0.

Conteúdo mínimo relacionado à Transparência Ativa:

1. Institucional: Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones as respectivas unidades e horários de atendimento ao público
2. Receitas e Despesas: Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; Registros das despesas
3. Licitações e Contratos: Informações sobre procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados; Informações sobre todos os contratos celebrados
4. Ações e Programas: dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades

5. Perguntas Frequentes: Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade

Ferramentas e suportes de navegação:

1. Pesquisa: Conter ferramenta de pesquisa que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e de fácil compreensão;
2. Relatórios digitais: Possibilitar a gravação em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários (como planilhas e textos), de modo a facilitar a análise de informações;
3. Possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
4. Divulgação da estruturação da informação: Detalhar os formatos utilizados para a estruturação da informação;
5. Garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
6. Manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
7. Acessibilidade: Adotar medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas deficientes;
8. Comunicação: Indicar local e instruções para que os interessados entrem em contato com por via telefônica ou eletrônica com o órgão ou entidade pública detentora do site.

3.5 Interação em Redes Sociais: Facebook e Twitter.

O critério para avaliar a interação do TCU nas redes sociais, priorizou o aspecto quantitativo das publicações em termos de curtidas, compartilhamentos, comentários presença ou não de respostas da instituição à dúvidas ou debates presentes.

O acesso as páginas do site do TCU foi realizado no período de setembro de 2017 a julho de 2018 em horários diversos. Em apenas uma oportunidade não foi possível o acesso. Apareceu uma mensagem de que o site encontrava-se em manutenção e a data e horário em que estaria novamente disponível, o que se confirmou.

A entrada no portal é possível via site de busca¹³ sem gerar qualquer dúvida. No período de consultas houve modificação da foto principal e a imagem da própria instituição foi substituída por um símbolo nacional (Bandeira) com destaque para o tema da corrupção. Talvez em virtude da proximidade do dia internacional contra a corrupção (09 de dezembro), ou possa

¹³ <https://www.google.com.br/>

significar algum posicionamento contextual, mesmo sendo o TCU um órgão do Sistema de Controle e estar afeito ao tema em questão.

Abaixo seguem algumas telas demonstrativas das verificações realizadas:

Página inicial:



O Link de acesso a informação abre uma página que está descrita adiante na página Transparência.

No acesso ao link: Denuncie não é necessária identificação, recebe-se a informação de que a comunicação entrará como irregularidades e será averiguada. É necessário preenchimento de formulários subsequentes e em certo momento é pedido para digitar caracteres significando um cuidado com a segurança¹⁴.

Fale conosco acessa os links: Ouvidoria onde é possível a emissão de certidões, consultar dúvidas frequentes, carta de serviços ao cidadão, relatórios de atendimento¹⁵. Outra opção é o Fale com o TCU que disponibiliza um número de telefone 0800 para contato e o e-mail da Ouvidoria (ouvidoria@tcu.gov.br).

Em Endereço tem-se endereço completo da instituição no Distrito Federal assim como o horário de funcionamento.

O Tire suas dúvidas direciona a dúvidas mais frequentes que estão em lista divididas por temas¹⁶, são 21 temas.

¹⁴ <https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=1864:170> acesso em:03/07/18

¹⁵ <https://portal.tcu.gov.br/inicio> acesso em:03/07/18

¹⁶ <https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/>

Ainda estão presentes os links Manifeste-se¹⁷ que apresenta mesma entrada do link Denuncie. Há a opção de identificação ou não. Se a opção selecionada for não, é necessário apenas responder qual pronome de tratamento desejado e se quer receber resposta ou não. Quando é feita a opção por identificar-se abre um cadastro que solicita informações de CPF, nome, e-mail, telefone, unidade da federação e município, os outros dados a preencher são opcionais.

O link PAI¹⁸ pedido de acesso a informação direciona à Entrada de demanda que pode ser de quatro tipos: Pedido de acesso à informação; Pedido de cópia de processo; Recurso a PAI Indeferido; Pedido de certidão. Ainda está presente a opção Estados da demanda. Acima das opções existe um itinerário assinalando as etapas que devem ser percorridas para finalizar o acesso. À medida que se caminha os marcadores vão sendo assinalados na cor verde como cumpridos.

Em Sugestões, elogios e reclamações à atuação do TCU direciona à um cadastro simplificado, e também há um marcador do roteiro a ser percorrido para finalizar o processo¹⁹. E finalmente, Outras manifestações onde é necessário um cadastro básico de identificação com endereço e o relacionamento com a instituição que abre as opções se: advogado, cidadão, autoridade, conselheiro de políticas públicas ou servidor.



Embaixo na página inicial estão presentes links de direcionamento para sites do Senado, Câmara e entidades parceiras com os respectivos logos. Contatos acessa endereço das unidades

¹⁷ <https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=1864:170> acesso em:03/07/18

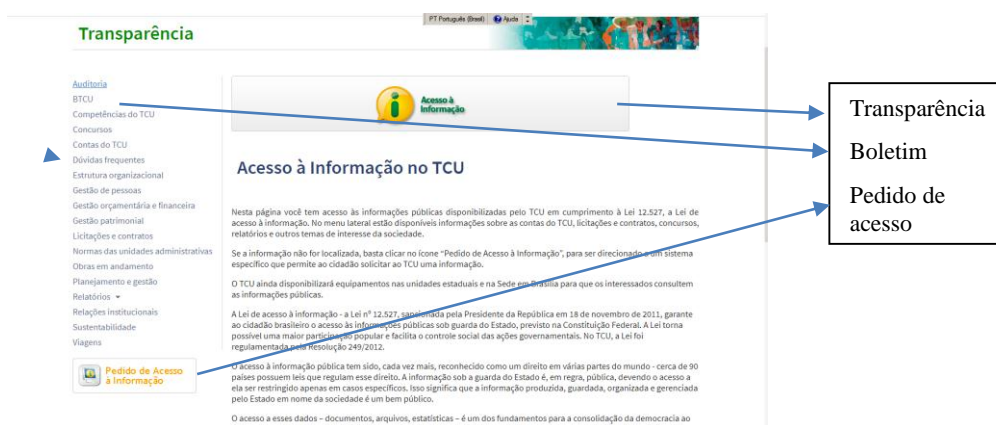
¹⁸ <https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=1864:3> acesso em:03/07/18

¹⁹ <https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=1864:22> acesso em:03/07/18

de Brasília e dos Estados e descrição de quem são os ministros, ministros substitutos, ministério público junto ao TCU.

Em serviços pode-se consultar a lista de empresas suspensas ou consideradas inidôneas pela Administração do TCU, licitações em andamento, licitações concluídas, informações sobre pregão eletrônico, dentre outros.

O ícone relativo a transparência encontra-se no topo e embaixo da página inicial e em outras diversas páginas.²⁰



O TCU esclarece que disponibiliza o acesso às informações públicas em cumprimento à LAI e existe na página um link que permite o acesso a lei na íntegra.

No menu lateral da página Transparência constam informações sobre as contas do TCU, licitações e contratos, concursos, relatórios e outros temas. O Boletim do Tribunal de Contas da União (BTCU)²¹ é um boletim eletrônico diário dos atos do Presidente e Secretários onde constam informações de concessão de aposentadorias, de liberação de diárias para viagens sendo possível visualizar os valores a serem pagos, o nome do servidor, a publicação de autorização para capacitação, em suma, publicações que dizem respeito ao cotidiano dos servidores. O Boletim é de fácil leitura com alguns itens dispostos em forma de tabela o que torna a visualização mais clara e sem ser cansativa.

Os Relatórios de Gestão do TCU²² estão disponíveis para os últimos dez anos: o relatório faz uma apresentação geral da instituição, do desempenho orçamentário e operacional, realiza análise dos indicadores de desempenho, publica as atividades de correição e apuração de ilícitos administrativos; indicadores gerenciais sobre a gestão de pessoas; Gestão de TI,

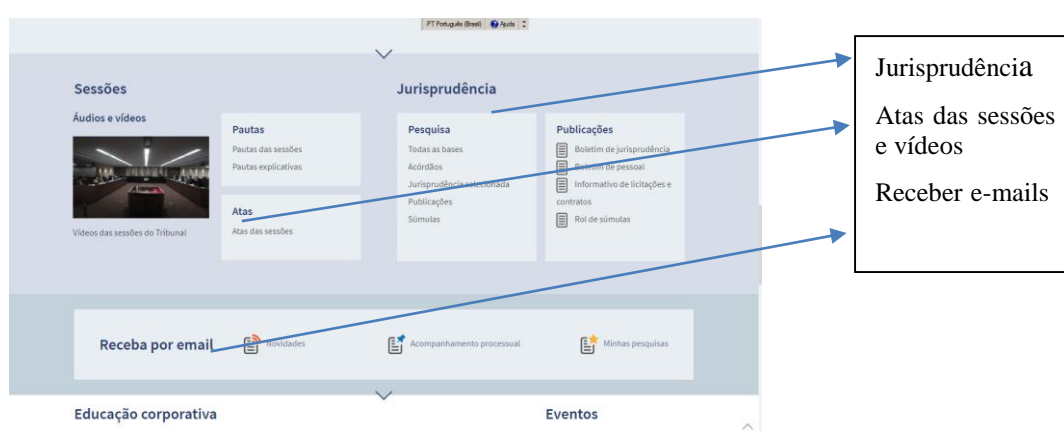
²⁰<https://portal.tcu.gov.br/transparencia/>

²¹ <https://portal.tcu.gov.br/transparencia/btcu/>

²² <https://portal.tcu.gov.br/transparencia/>

Relacionamento com a Sociedade; Desempenho financeiro e informações contábeis e vários outros. O relatório é extenso e detalhado. O menu também dispõe uma lista de perguntas mais frequentes que versam sobre o funcionamento do TCU, a atuação, remuneração e benefícios de autoridades, legislação, informações das licitações- licitações em andamento, licitações concluídas e contratos – consulta contratos e Atas de registro de preços.

Pedido de Acesso a Informação (PAIs) abre um cadastro que deve ser preenchido com informações básicas: nome, CPF, quando for o primeiro acesso não sendo mais necessário quando de uma próxima consulta. Não se exige justificativa para o pedido de informação o que atende a prescrição da lei.



Em Jurisprudência²³ a procura pode ser discriminada por acórdãos, súmulas e outros ou uma busca geral que facilita para aquele que não tem familiaridade com os termos. É facilitado o acesso a Atas e vídeos das sessões²⁴ em um mesmo lugar de modo que se torna mais transparente e o cidadão tem melhores condições para formar uma opinião mais qualificada. É possível a pessoa cadastrar um email para que receba notícias e periódicos. Essa é uma interação bem proativa e que pode estabelecer confiança e vínculo com a instituição.

Análise de Prestação de Contas

A análise dos indicadores de prestação de contas mostrou não existir relatório complementar de gastos incorridos ou não foi possível localizá-lo, assim classificou-se a capacidade do portal no quesito “Prestação de Contas” em capacidade Média. Os relatórios legais estão disponíveis englobando períodos de cinco anos, relatórios com periodicidade de 10 anos ou mais. Os relatórios estão disponibilizados para download em formato PDF e outros em texto Word. Resultados de acordo com a tabela abaixo:

²³ <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/>

²⁴ <https://portal.tcu.gov.br/sessoes-pautas-e-atas>

Tabela 3: Resultado – Presença de indicadores de Prestação de Contas

Indicadores de Prestação de contas	Sim	Não
Inexistência de qualquer tipo de relatório e/ou impossibilidade de encontrá-lo		x
Divulgação parcial e/ou após o prazo do conjunto de relatórios legais		x
Divulgação do conjunto de relatórios legais dos gastos incorridos nos prazos	x	
Divulgação além do conjunto de relatórios legais nos prazos, de relatórios complementares de gastos incorridos		x

Análise de Transparência

Na dimensão “Transparência” classificou-se o portal como de Alta capacidade por ser possível verificar a presença de todos os indicadores estabelecidos pelo modelo: presença de notícias atualizadas diariamente; pode-se acessar legislação, jurisprudência com acesso a acórdãos, súmulas, boletim de jurisprudência, boletim de pessoal, informativo de licitações e contratos, o portal oferece um catálogo de TI com todas as possibilidades tecnológicas como: acessar legislação e atos normativos do TCU, acesso ao LEXML (rede de informações legislativas e jurídicas), presença de ferramenta de busca que está em destaque com a pergunta o que você procura? Direciona a pesquisa por temas: jurisprudência, processos, notícias, atos de pessoal, e outros. O site não permite uma busca livre, por palavras ou frases, o que pode restringir e ser cansativo para o usuário com menos familiaridade com os temas.

Existem ícones com imagens que permitem acessar de maneira satisfatória outras instituições como o Senado a Câmara de Deputados, e outras entidades parceiras, links para acesso e download de relatórios e documentos; também são disponibilizadas vídeo aulas, vídeos de notícias e explicativos. O logo de transparência encontra-se tanto no topo como embaixo na página principal. Os vídeos possuem tradução na linguagem brasileira de sinais (Libras).

O site mostra uma lista de dúvidas mais frequentes exibidas por temas que podem ser acessadas por mais de um ícone em uma mesma página quando se clica no “Fale Conosco”(Tire sua dúvidas ou dúvidas mais frequentes).

Apresenta relatório estatístico anual de atendimentos a pedidos de acesso a informação e outras demandas, os relatórios contemplam um período de cinco anos incluído o ano passado. O relatório explicita na apresentação ser o relatório uma determinação de cumprimento da LAI.

O grau de detalhamento do relatório é alto com classificação das demandas quanto à origem e ao tipo de demandante; demandas cadastradas e concluídas no ano; pedidos de acesso à informação atendidos, parcialmente atendidos e indeferidos; recursos a indeferimentos de pedidos de acesso a informação; tempo médio de resposta aos pedidos de acesso à informação e outros. Os resultados encontrados estão sintetizados na tabela abaixo:

Tabela 4: Resultado – Presença de indicadores de Transparência

Indicadores de Transparência	Presença	Ausência
Notícias, informações gerais	x	
Legislação, jurisprudência	x	
Consulta ao processo	x	
Download de documentos textos e relatórios vídeos explicativos	x	
Atas das sessões	x	
Vídeos das sessões	x	
Divulgação de planos e ações	x	

Análise de Interação

Na análise da “Interação” a capacidade do portal foi classificada como média, onde verificou-se a presença de seis indicadores do modelo. O site disponibiliza endereço da sede no DF e nos Estados número de telefone da Ouvidoria e das Câmaras, email da Ouvidoria, email da autoridade responsável pela implantação da LAI, é possível a emissão de certidões. Não se verificou a presença de chats, enquetes, fóruns de discussão ou atendimento online. É possível cadastrar um email para receber novidades diariamente selecionadas por tema e/ou periódicos. A comunicação utilizada não incentiva o debate, de maneira que não facilita avanços a participação. Apresenta um número de telefone 0800, um ícone para localização pelo *google maps* do endereço, horário de atendimento externo de 10 as 18 horas.

O tempo de resposta às manifestações varia de acordo com o tipo da manifestação e sua complexidade, em 2017, segundo a Ouvidoria o prazo médio foi inferior a dez dias e quando já existem informações disponíveis em menos de 48 horas, não estando o tema dentro das competências do TCU, o demandante é orientado sobre o encaminhamento mais adequado para a manifestação.

De acordo com a Ouvidoria os casos de duplicidade da manifestação, ou quando o conteúdo da demanda é vazio, ou ininteligível a demanda é arquivada, com essa observação. A tabela em seguida mostra os resultados encontrados:

Tabela 5: Resultado - Presença de indicadores de Interação

Indicadores de Interação	Sim	Não
Endereço de e-mail, Perfil em redes sociais, telefones, formulários eletrônicos	X X X	
Monitoramento de ações dos usuários, Ouvidoria,	X X	
Fóruns de discussão		X
Chats individuais e/ou coletivos, chat online/atendimento, enquetes		X X X
Acesso por celular/tablete	X	

Análise de Transparência Ativa – cumprimento da LAI

Na análise de cumprimento das obrigações referentes a LAI, dois requisitos relativos a dados abertos receberam o código 0, ou seja, não foram cumpridos, os outros receberam o código 1 perfazendo o total de 10 o que corresponde a 92%, contudo há uma menção no site explicando que está em processo a construção de uma ferramenta denominada de *webservices* para o fornecimento de dados abertos. Os resultados encontram-se em quadro abaixo:

Quadro 4: Presença de indicadores de Transparência definidos pela LAI

Rol mínimo/ LAI	Presença	Ausência
Institucional: Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones as respectivas unidades e horários de atendimento ao público	Sim	
Receitas e Despesas: Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; Registros das despesas	Sim	
Licitações e Contratos: Informações sobre procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados; Informações sobre todos os contratos celebrados	Sim	

Ações e Programas: dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades	Sim	
Perguntas Frequentes: Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade	Sim	
Pesquisa: Conter ferramenta de pesquisa que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e de fácil compreensão	Sim	
Relatórios digitais: Possibilitar a gravação em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários (como planilhas e textos), de modo a facilitar a análise de informações;	Sim	
Possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina		Não
Divulgação da estruturação da informação: Detalhar os formatos utilizados para a estruturação da informação;		Não
Garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;	Sim	
Manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;	Sim	
Acessibilidade: Adotar medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas deficientes	Sim	
Comunicação: Indicar local e instruções para que os interessados entrem em contato com por via telefônica ou eletrônica com o órgão ou entidade pública detentora do site.	Sim	

Uma publicação elaborada pelo TCU com o título de 5 motivos para a abertura de dados na Administração Pública (Portal Brasileiro de Dados Abertos,²⁵ 2017) apresenta as razões para que se invista em iniciativas de abertura de dados governamentais:

- 1- Transparência na gestão pública;
- 2- Contribuição da sociedade com serviços inovadores aos cidadãos;
- 3- Aprimoramento na qualidade dos dados governamentais;
- 4- Viabilização de novos negócios;

²⁵Disponível em: <http://livro.democraciadigital.org.br/portal-brasileiro-de-dados-abertos-novas-praticas-para-o-fortalecimento-da-democracia-e-da-gestao-publica-na-era-digital/>

Dados abertos segundo a *Open Knowledge Foundation* são aqueles que qualquer pessoa pode utilizar, reutilizar e redistribuir, desde que citada a autoria e a fonte original. Os dados podem ser compartilhados respeitando os termos legais exigidos na fonte. “[...] estruturados em formato não proprietário, livremente processáveis por máquina, referenciados na *web* e disponibilizados sob uma licença aberta que permita sua livre utilização, implementação ou cruzamento, não havendo discriminação de áreas de atuação, pessoas, grupos ou finalidades. “(OPENGOVDATA, 2007, *Apud* POSSAMAI, 2016

5- Obrigatoriedade por lei.

Análise das Redes Sociais

O TCU está conectado nas redes sociais no Facebook (<http://facebook.com/TCUoficial>) e Twitter (@TCUoficial). A página no facebook do Tribunal de Contas da União tem 55.704 seguidores e em vários momentos em quem foi consultada não revelou grande atividade. As publicações do Tribunal são atualizadas quase diariamente e publicam notícias de ações da instituição e pode-se constatar pouca ou nenhuma réplica ou comentário por parte do tribunal. As publicações giram em torno de assuntos sobre jurisprudência, licitações e contratos, cursos e eventos, notícias, e estão disponíveis em vídeos, textos e fotos, e segundo o TCU os temas foram escolhidos baseados em estudos que identificaram o perfil dos usuários.

Os comentários dos internautas exibem diversidade de opiniões sobre algum tema mas também não geraram debates. Em geral há poucos comentários, mas um número mais expressivo de visualizações e compartilhamentos. Verificou-se as postagens em todo o período de realização deste estudo, porém as informações foram coletadas para sistematização nos dias 03 a 08 de julho de 2018.

De acordo com o próprio TCU a estratégia da Secom (Secretaria de Comunicação) no Facebook é publicar conteúdos direcionados a “gestores públicos e cidadãos engajados”, com a finalidade de aproximar estes públicos com o Tribunal em torno das questões que são “prioritárias para a Casa” (TCU).²⁶

Na página do Facebook verificou-se um item que mostra uma avaliação da instituição pelos usuários que engloba o período de 2014 à 2018. De 331 avaliações 240 obtiveram a nota máxima. Mas, o que chamou a atenção foi um comentário que dizia que a demanda não havia sido respondida pelo Tribunal, a que este manifestou-se dizendo que já havia respondido sim, conforme conversa iniciada por mensagem. Ficou a dúvida se esta é a maneira preferencial de diálogo do TCU.

A utilização do Twitter pelo Tribunal tem um número maior de entradas do que na página do facebook e possui mais de 105 mil seguidores. Publica as ações desenvolvidas e notícias, vídeos, os comentários são em pequeno número. Assim o TCU descreve a sua página

²⁶ Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/toolkit-de-comunicacao.htm>>acesso em 15/04/2018

no Twitter como “uma rede que facilita a discussão em torno de temas relevantes e é canal de informação de políticos, jornalistas e formadores de opinião. Atualmente ela é utilizada como uma rede informativa, com a publicação de decisões do Tribunal e a publicação de notícias voltadas ao público externo”.

As verificações tiveram como referência as publicações nas contas Facebook e Twiter dos meses de maio, junho e julho até a data 08/07/18 e estão dispostas conforme tabela seguinte:

Tabela 6: Indicadores Redes Sociais em número absoluto

Indicadores	Facebook	Twitter
Comentários/público	237	49
Compartilhamentos	1846	291
Curtidas	3663	642
Comentários/TCU	5	-

Período: maio/junho/julho (até 08/07/18)

O TCU também mantém um canal no Youtube (<http://youtube.com/TCUoficial>) que está no ar desde 2011. O canal disponibiliza vídeos dos eventos transmitidos, onde é possível acessar vídeos selecionados em lista de mais vistos, e todas as edições do #EuFiscalizo. É possível o direcionamento para outros canais do Youtube como o do Senado e da Câmara e apresenta um ícone intitulado discussões em que se pode fazer comentários.

O #EuFiscalizo é um vídeo lançado mensalmente que possui uma duração aproximada de 25 minutos, e aborda temas sobre a atuação do TCU. São vídeos em formato de reportagens com análise e opiniões de especialistas sobre um tema que tem o objetivo de informar e disponibilizar conteúdo para o público.

Vários aplicativos para celulares estão disponíveis: para recebimento de notificações e atualizações de pautas, atas e áudios/vídeos das sessões; para acompanhamento de processos; para acesso e compartilhamento de notícias publicadas no blog # Eu Fiscalizo e acesso aos vídeos publicados na TV TCU.

O EuFiscalizo é um aplicativo móvel do TCU que possibilita tirar e anexar fotos em qualquer lugar do país de forma georeferenciada e enviar para o Tribunal permitindo a denúncia de alguma irregularidade na gestão de recursos públicos.

Pode-se perceber que o TCU utiliza as Redes Sociais e os recursos tecnológicos disponíveis mais como canais de notícias sem uma interação efetiva e do mesmo modo a participação da população é baixa com poucos comentários sem gerar nenhum tipo de discussão ou debate.

A análise do Portal do TCU mostrou que este cumpre de forma satisfatória os quesitos de transparência e prestação de contas em coerência com a Lei de Acesso à Informação. Muitos indicadores de transparência, de prestação de contas e de interação estão presentes no portal e representam ganhos para a sociedade. O TCU utiliza recursos de comunicação digital como meio de divulgação institucional, de publicação de informações e de acesso a serviços aos usuários. Há um certo esforço em qualificar as informações através de vídeos em formato noticioso que contam com a colaboração de especialistas. Mas quando se caminha para uma maior complexidade não foi possível identificar a intenção de um maior engajamento por parte da Instituição o que pode ser percebido pela ausência de atendimento online de chats, fóruns e as interações nas redes sociais são irrisórias.

Vistos os motivos citados pelo TCU para abertura de dados governamentais, a expectativa é de que ele próprio estivesse à frente nesse processo, o que não se confirmou.

Os resultados obtidos demonstraram que instrumentos legais são importantes para o estabelecimento de comportamentos mais democráticos por parte da administração pública porque constroem à que se adequem condutas que de outro modo não seriam possíveis. Assim pode se perceber que tanto a LRF, Lei da Transparência e a LAI contribuíram em grande medida para o fortalecimento do acesso a informação porque contam também com a grande capacidade possibilitada pelas TICs.

Confrontando-se as obrigatoriedades determinadas pela LAI e o que é oferecido pelo portal do TCU percebe-se que as obrigações de grande apelo democrático como a abertura de dados ainda não foi cumprida.

Sendo consenso que a dinâmica dos sites está sujeita à mudanças contínuas vale lembrar que este estudo tem a intenção de retratar o momento atual.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de acesso à informação - Lei nº 12.527, sancionada pela Presidenta da República Dilma Rousseff, em 18 de novembro de 2011, veio regulamentar o direito de acesso às informações públicas previsto na CF 88. A lei é um marco na garantia do direito ao cidadão brasileiro do acesso às informações públicas sob a guarda do Estado e encontra-se em sintonia com o que ocorre em vários países, tendo entrado em vigor em 16 de maio de 2012.

A promulgação da LAI e as maiores possibilidades de acesso à informação, permitiram a sociedade acompanhar as ações do TCU: “[...] o cidadão vê alguma notícia no jornal, ou

revista, sobre determinada ação do TCU e, em consequência, solicita cópia do processo, ou da deliberação associada. Antes, esse acesso seria bastante dificultado, ou mesmo inviabilizado” (TCU). De modo que, com exceção das informações sigilosas, o cidadão pode ter acesso a todas informações desejadas.

As informações sob a guarda do Estados são um bem público e o acesso a elas permite à sociedade condições de participar do “jogo democrático” de maneira menos desigual. Dessa forma, espera-se que o monitoramento e acompanhamento das políticas públicas pela sociedade, as tornem mais efetivas e reais para o grande público.

Por suposto que mudanças na administração pública não acontecem do nada e nem repentinamente, assim, os instrumentos legais podem expressar muita robustez, se de fato são cumpridos e constituem importantes ferramentas de legitimação dos processos democráticos.

No aspecto geral para atendimento às determinações legais o site do TCU está bem estruturado em conteúdo e em alguma medida parece seguir um roteiro pré-determinado, o que pode ser evidência do poder de legislações específicas em conformar as instituições.

Um ponto a se ressaltar é a simplificação para pedido de acesso à informação pelo Portal, tanto pela informatização dos processos como pela não exigência de declarar motivação do pedido. É necessário realizar um cadastro com informações simples como nome e CPF somente no primeiro acesso, e não se exige justificativa para o pedido de informação, o que atende a prescrição da LAI. O prazo para resposta aos pedidos tem diminuído de acordo com o TCU o que denota uma racionalização crescente do processo ou mesmo um aumento na transparência ativa. Um instrumento utilizado no portal que revela um grau alto de transparência é o Boletim do Tribunal de Contas da União (BTCU) com atualizações diárias das rotinas administrativas que expressa uma noção de prestação de contas como processo cultural.

A disponibilidade de material para consulta como relatórios é ampla e cobrem período de 10 anos, de modo a garantir a informação disponível mesmo que não seja atual, de forma que possa ser útil para realizar comparações futuras.

A quantidade e qualidade do material áudio visual é farto e bem produzido e pode ser consequência, em alguma medida, da autonomia financeira que a instituição goza na gestão do seu orçamento.

Quanto as redes sociais, facebook, twitter o TCU está presente, mas o potencial desses instrumentos é pouco explorado e ocorre muitas vezes a reprodução do portal. As redes sociais possibilitam o diálogo entre a sociedade e governo e podem ser ferramentas de grande potencial

democrático. Quando um órgão do governo faz qualquer postagem nessas redes sociais, é possível que seus seguidores comentem (concordando, discordando ou interrogando), e àquele primeiro, é permitida a réplica, assim sucessivamente. A não utilização das redes sociais pelo Tribunal como espaço que favoreça o debate pode ensejar algumas reflexões: o perfil dos agentes públicos com o seu notório saber, com alto grau de especialização influencia para que isso ocorra? Ou por outro lado, representa apenas apatia da sociedade para a participação?

Contudo, o TCU também utiliza vários aplicativos para interação com o usuário inclusive como canal de denúncia em aparelhos móveis, sinalizando que em questão de tecnologia o Tribunal aposta na modernidade.

Por fim, os resultados do estudo confirmam a hipótese de que a implementação da LAI é um instrumento importante para a institucionalização da Accountability, Transparência e o controle social, porém não suficientes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Débora Cristina Rezende; **O Conselho Nacional de Assistência Social, Instituições participativas, accountability e mídias sociais**, SILVA, S; BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C.(Orgs.) In: Democracia Digital, Comunicação e redes: Teoria e Prática. Folio Digital, Rio de Janeiro, 2016

ANGÉLICO, Fabiano; **Lei de Acesso à Informação Pública e Seus Possíveis Desdobramentos à Accountability Democrática no Brasil**. Dissertação de mestrado em Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional. São Paulo, FGV, 2012

ARANTES, Rogério; COUTO, C.; LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. **Burocracia e política no Brasil, Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público**. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, p. 109-144,2010.

AKUTSU, Luiz; PINHO, J. A. G. de. **Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil**. Revista de Administração Pública, v. 36, n. 5, set./out. 2002.

AZEVEDO, J. M. **Tribunais de Contas e suas competências constitucionais: limites à atuação do Poder Judiciário**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, 2016.

BEDIN, Gilmar Antônio; NIEISSON, J. **A Crise dos Anos 70 do Século 20 e a Ruptura da Tendência Socializante das Sociedades Capitalistas: Algumas observações sobre a ascensão das ideias neoliberais e suas consequências**.in: Revista Direito e desenvolvimento – a. 2, n. 4, julho/dezembro 2011

BRASIL. CGU. Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em 09 de agosto 2017

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao>. Acesso em: 13 de outubro 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101/2000 (LRF)**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101>. Acesso em 13 de outubro 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.520/2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/leis/lei-n-10-520-de-17-de-julho-de-2002>>. Acesso em 13 de outubro 2017.

BRASIL. **Lei nº 12527/2011** Regula o acesso à informação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato20112014/2011/lei/12527>. Acesso em 13 de outubro de 2017.

BRASIL, 2010. **Padrões Web em Governo Eletrônico, Cartilha de Usabilidade**. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/cartilha-de-usabilidade-para-sitios-e-portais-do-governo-federal/download>>. Acesso em 18 de agosto 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016- 19 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação**. Brasília: MP, 2016. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/EGD>>. Acesso em 07 de novembro de 2017.

BRESSER-PEREIRA, L.; GRAU, C. N. (Coord.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo, CLAD, FUNDAP, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**, São Paulo, 1996, 16, 34, p. 269-294.

CARDON, Dominique. **A Democracia Internet, Promessas e Limites**. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2010.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, T. M. G. **Reforma do Estado e da Gestão Pública: O Debate Contemporâneo**. In: 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Gramado, 2012.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro, Zahar, 2001.

DINIZ, Eli. **Globalização, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contemporânea** São Paulo em Perspectiva, 15(4) 2001.

FERRER, F.; SANTOS, P. **E-government – O Governo Eletrônico no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2004.

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da Transparência: Accountability e Política de Publicidade** in: Lua Nova, São Paulo, 84: 65-94, 2011.

_____. **Accountability, democracia e políticas públicas no Brasil**. Belo Horizonte, 2011

Gil, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo, Atlas, 2002

GOMES, Adalmir de Oliveira; MELO, E. R. **Proposta de avaliação de portais públicos: aplicação em portais da justiça estadual no Brasil** in: *Universitas Gestão e TI*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 109-122, jan./jun. 2016

GOMES, Wilson. **Internet e Participação Política**. Comunicação e Democracia Problemas e Perspectivas, p.294-326

_____. **Democracia digital: que democracia?** In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisadores em Comunicação e Política, 2 UFMG, Belo Horizonte, 05 a 07/12/2007, 2007a.

LARA, Lorena Dantas. **TLS Modelo para a avaliação da democracia, accountability e transparência nos portais eletrônicos de transparência brasileiros**. Dissertação para mestrado em administração pública. Disponível em: <http://www.profiap.org.br/tcfs-dissertações-1/ufg/2016_lorenna-dantas-lara.pdf>. Acesso em 08 de setembro de 2017.

LEMOS, André; LÉVY, P. **O Futuro da Internet em direção a uma Ciberdemocracia Planetária**. São Paulo, Paulus, 2010.

LOUREIRO, Maria Rita; MORAES, T. C.; TEIXEIRA, M. A. **Democratização e Reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente**. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 739-72, 2009.

MARGETTS, Helen. **Governo eletrônico: uma revolução na administração pública?** In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.). *Administração Pública - Coletânea*. São Paulo, UNESP, 2010.

O'DONNELL, G. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. In: *Lua Nova*, 44, p. 27-53, 1998.

PACHECO, Regina Sílvia. **A agenda da nova gestão Pública**. In: ABRUCIO, F.; OUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S.(Org.). *Burocracia e Política no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV, 2010, v. 1, p. 171-196.

PAES, Eneida Bastos. **A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios**. *Revista do Serviço Público*. Brasília, 2011, 62 (4): 407-423.

PRADO, Otávio; PÓ, M. Vinicius. **Limites e Possibilidade do Governo Eletrônico na Accountability: uma Exploração de Portais Governamentais frente às Teorias Democráticas**. In: 34º Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), 2010.

PRADO, Otávio. **Governo Eletrônico e Transparência: A Publicização das Contas Públicas das Capitais Brasileiras**. Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, 2004.

PINHO, José Antônio Gomes. **Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 2008, v. 42, n.3, p. 471-493.

PINHO, José Antônio Gomes; RAUPP, F. **Accountability em Câmaras municipais uma investigação em portais eletrônicos**: in *Revista Administração*, São Paulo, 2013, v.48, n.4, p.770-782.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Público, Gestão orçamentária no Brasil: História Recente e Perspectivas**, Cultura Acadêmica, 2011.

RIBEIRO, M. M.; BARBOSA, A. F. **Desafios para governo e sociedade no Brasil** Medição do uso da internet para a participação. SILVA, S; BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C.(Orgs.)

In: Democracia Digital, Comunicação e redes: Teoria e Prática. Folio Digital, Rio de Janeiro, 2016

ROTHBERG, Danilo; NAPOLITANO, Carlo José; RESENDE, Letícia Passos. **Estado e burocracia: limites de aplicação da lei de acesso à informação no Brasil**. In: Revista fronteiras- estudos midiáticos, v. 15, São Paulo, 2013.

SALOMÃO, Eduardo Mendonça. **Os tribunais de contas, jurisdição e eficácia e efetividade de suas decisões**. Dissertação Mestrado em Direito, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, n.43, 2009.

SILVA, Sivaldo P. **Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras**. Revista Opinião Pública, Campinas, v. XI, n. 2, p. 450-468, out. 2005.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**. São Paulo, Konrad Adenauer, 2000.

TEIXEIRA, Marco Antônio. “**Tribunal de Contas da União: Trajetória Institucional e Desafios Contemporâneos**” em CARDOSO JR., José Celso et al (Org.) Estado, Instituições e Democracia: república. Brasília, Livro 9, v. 1, 2010, p. 415-441.

TAKAHASHI, Tadao; CHAHIN, Ali; CUNHA, M. A.; KNIGHT, P.T.; PINTO, S.L. (Orgs.) **E-gov.br -a próxima revolução brasileira**. São Paulo, Prentice-Hall, cap. 4, p.84 -95, 2004.

YIN, Robert K. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. Porto Alegre, Bookman, 2001.