REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 15/10/2026 - **Accepted:** 15/11/2026
Vol: 13.24
DOI: 10.66104/b0mbkm03
Pages: 1-15

TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E CONTROLE EXTERNO: O PAPEL JURÍDICO-INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA PROMOÇÃO DO DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

PUBLIC TRANSPARENCY AND EXTERNAL OVERSIGHT: THE LEGAL AND INSTITUTIONAL ROLE OF COURTS OF ACCOUNTS IN PROMOTING THE RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION

TRANSPARENCIA PÚBLICA Y CONTROL EXTERNO: EL PAPEL JURÍDICO-INSTITUCIONAL DE LOS TRIBUNALES DE CUENTAS EN LA PROMOCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Luciane Cavalcante Lopes Bezerra

Acadêmica do curso de Direito, Faculdade Santa Teresa, Manaus, Brasil

E-mail: lucyane_lopes@hotmail.com

Resumo

A transparência pública é dever jurídico e condição para o controle democrático. O artigo analisa o papel jurídico-institucional dos Tribunais de Contas na promoção do direito de acesso à informação, distinguindo fiscalização da transparência, infraestrutura informacional do controle e produção de informações pelas próprias Cortes. Emprega abordagem qualitativa, método dedutivo e análise bibliográfica e documental normativa, com referência a instrumentos institucionais como o Programa Nacional de Transparência Pública. Examina a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Acesso à Informação, a Lei Geral de Proteção de Dados e o Decreto nº 10.540/2020, bem como ressalvas jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal. A análise indica que os Tribunais exercem competências fiscalizatórias próprias, podem orientar e induzir práticas de transparência e devem divulgar os resultados de sua atuação, sem constituir instância recursal universal dos pedidos de informação. Conclui-se que tais mecanismos oferecem condições jurídicas e institucionais para a promoção da transparência, sem comprovar, por si sós, impacto empírico uniforme entre as Cortes.

Palavras-chave: Transparência pública; Tribunais de Contas; Controle externo; Acesso à informação; Accountability

Abstract

Public transparency is both a legal duty and a prerequisite for democratic oversight. This article examines the legal and institutional role of Brazilian Courts of Accounts in promoting access to public information. Using a qualitative, deductive, bibliographic and normative-documentary approach, it distinguishes transparency as an object of oversight, an informational prerequisite for oversight, and a product of auditing activities. It discusses constitutional and statutory rules, case-law qualifications, and the National Public Transparency Program. The analysis indicates that Courts of Accounts may monitor disclosure duties, provide guidance and produce public information, but are not universal appellate bodies for individual access requests. These institutional mechanisms do not by themselves demonstrate uniform empirical effectiveness.

Keywords: Public transparency; Courts of Accounts; External oversight; Access to information; Accountability

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 15/10/2026 - **Accepted:** 15/11/2026
Vol: 13.24
DOI: 10.66104/b0mbkm03
Pages: 1-15

Resumen

La transparencia pública es un deber jurídico y una condición del control democrático. El artículo examina el papel jurídico-institucional de los Tribunales de Cuentas brasileños en la promoción del acceso a la información. Mediante un enfoque cualitativo, deductivo, bibliográfico y documental normativo, distingue la transparencia como objeto de fiscalización, condición informativa del control y producto de las auditorías. Analiza normas constitucionales y legales, precisiones jurisprudenciales y el Programa Nacional de Transparencia Pública. El análisis indica que los Tribunales pueden fiscalizar deberes de divulgación, orientar y producir información pública, sin actuar como instancia universal de recurso de solicitudes individuales. Estos mecanismos no demuestran por sí solos una eficacia empírica uniforme.

Palabras clave: Transparencia pública; Tribunales de Cuentas; Control externo; Acceso a la información; Rendición de cuentas

1. Introdução

A consolidação do Estado Democrático de Direito modificou significativamente a compreensão acerca da relação entre Administração Pública e sociedade. Se, durante longo período, a atuação estatal foi marcada por uma cultura de restrição no acesso às informações administrativas, o desenvolvimento das instituições democráticas passou a exigir maior publicidade, abertura e possibilidade de fiscalização da atividade governamental.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988 representa importante marco dessa transformação. A publicidade foi expressamente incorporada ao conjunto de princípios aplicáveis à Administração Pública, ao mesmo tempo em que o acesso às informações públicas passou a ser reconhecido como direito fundamental. O dever estatal de transparência deixou, assim, de representar mera escolha administrativa para assumir natureza de obrigação jurídica.

A evolução legislativa posterior aprofundou esse movimento. A Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceu mecanismos de transparência da gestão fiscal; a Lei Complementar nº 131/2009 ampliou as exigências de divulgação, em tempo real, de informações referentes à execução orçamentária e financeira; e a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, regulamentou o direito de acesso às informações produzidas ou custodiadas pelo Poder Público.

Nesse cenário, os Tribunais de Contas desempenham papel de especial relevância. A Constituição Federal lhes atribui competências relacionadas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, colocando essas instituições em posição estratégica no sistema brasileiro de controle externo. A Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026, alterou os arts. 31, § 1º, e 75 da Constituição, reconhecendo expressamente os Tribunais de Contas como instituições permanentes e essenciais ao exercício do controle externo. A alteração reforça a autonomia constitucional dessas instituições, sem transformar o auxílio ao Poder Legislativo em subordinação hierárquica.

A atuação das Cortes de Contas não se limita à identificação e à punição de irregularidades. O controle externo contemporâneo também apresenta dimensões preventiva, orientadora e pedagógica, capazes de induzir comportamentos administrativos compatíveis com os princípios

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 15/10/2026 - **Accepted:** 15/11/2026
Vol: 13.24
DOI: 10.66104/b0mbkm03
Pages: 1-15

constitucionais e com as normas relacionadas à responsabilidade fiscal, publicidade e acesso à informação.

A transparência, por sua vez, apresenta uma relação de reciprocidade com o controle. De um lado, constitui objeto de fiscalização, uma vez que os gestores públicos estão sujeitos a obrigações legais de divulgação de informações. De outro, funciona como condição para o próprio exercício do controle, pois o acesso a informações claras e tempestivas possibilita que órgãos fiscalizadores e a sociedade acompanhem a utilização dos recursos públicos.

Diante disso, apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: de que forma os Tribunais de Contas contribuem para a efetivação da transparência pública e do direito de acesso à informação na Administração Pública brasileira?

O objetivo geral consiste em analisar o papel dos Tribunais de Contas na efetivação da transparência pública e do direito de acesso à informação. Especificamente, pretende-se examinar os fundamentos constitucionais e legais da transparência pública; analisar sua relação com a accountability e o controle social; compreender as competências constitucionais dos Tribunais de Contas; e identificar de que maneira o controle externo pode contribuir para a efetividade das obrigações de transparência impostas aos gestores públicos.

A pesquisa adota o método dedutivo, partindo dos fundamentos gerais da transparência pública e do sistema constitucional de controle para examinar a atuação dos Tribunais de Contas nesse contexto. Quanto à abordagem, caracteriza-se como qualitativa, de natureza descritiva e exploratória. Em relação aos procedimentos, trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, desenvolvida a partir da legislação brasileira e de trabalhos acadêmicos relacionados à transparência, accountability e controle externo.

A opção por essa abordagem permite examinar juridicamente a relação entre transparência e controle externo sem pretender mensurar estatisticamente o conteúdo das decisões proferidas pelas Cortes de Contas. Busca-se, portanto, compreender a função institucional desempenhada por esses órgãos na consolidação de uma Administração Pública transparente e submetida ao controle democrático.

2. Metodologia

Trata-se de estudo jurídico-dogmático, qualitativo e exploratório, com método dedutivo. O corpus documental normativo é composto pela Constituição Federal, pela Lei Complementar nº 101/2000 e sua alteração pela LC nº 131/2009, pela Lei nº 12.527/2011, pela Lei nº 13.709/2018 e pelo Decreto nº 10.540/2020, examinados no contexto normativo até 29 de outubro de 2026. A jurisprudência do STF é mobilizada apenas para delimitar as competências constitucionais, notadamente os Temas 157 e 835. O PNTP e o Acórdão TCU nº 818/2024-Plenário são utilizados como exemplos institucionais ilustrativos, sem amostragem de julgados, aferição de resultados ou avaliação de impacto. A literatura citada no manuscrito submetido foi selecionada por pertinência temática, sem protocolo de revisão sistemática; não se atribuem retrospectivamente bases de pesquisa ou estratégias de busca que não foram registradas. O percurso analítico compreende reconstrução normativa, delimitação de competências, identificação de mecanismos e exame das relações entre transparência e controle. A atualização normativa tem como data de corte 29 de outubro de 2026, abrangendo

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 15/10/2026 - **Accepted:** 15/11/2026
Vol: 13.24
DOI: 10.66104/b0mbkm03
Pages: 1-15

expressamente a Emenda Constitucional nº 139/2026. A abordagem é qualitativa, sem amostragem estatística de julgados; as conclusões dizem respeito ao desenho jurídico-institucional, não à mensuração de impacto.

3. Revisão da Literatura

3.1 Transparência Pública, Accountability E Controle Social

A transparência pública consolidou-se como um dos elementos fundamentais da Administração Pública contemporânea. Seu significado ultrapassa a simples publicação formal dos atos administrativos, envolvendo a possibilidade de conhecimento, compreensão e utilização das informações públicas pela sociedade.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu importantes fundamentos jurídicos para essa concepção. O artigo 37 consagrou a publicidade entre os princípios que regem a Administração Pública direta e indireta. Além disso, o artigo 5º, inciso XXXIII, assegurou o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral, ressalvadas as hipóteses constitucionalmente protegidas pelo sigilo.

A publicidade administrativa e o acesso à informação, embora relacionados, não devem ser compreendidos como conceitos absolutamente idênticos. A publicidade constitui princípio que orienta a atuação administrativa e impõe a divulgação dos atos estatais, enquanto o direito de acesso à informação assegura ao cidadão instrumentos para conhecer informações produzidas ou custodiadas pelo Estado.

A transparência representa dimensão ainda mais abrangente. A mera disponibilização formal de dados não necessariamente produz uma Administração transparente. Para que a informação possa servir efetivamente ao controle democrático, deve apresentar condições mínimas de acessibilidade, clareza, atualidade e compreensão.

Figueiredo (2013) relaciona transparência e participação social, destacando a importância do acesso às informações para que os cidadãos possam acompanhar e avaliar a atuação governamental. Nessa perspectiva, a transparência não constitui um fim em si mesma, mas instrumento que possibilita maior participação da sociedade na fiscalização da Administração Pública.

A discussão aproxima-se do conceito de accountability. Embora o termo não possua tradução perfeita para o português, relaciona-se à obrigação de agentes e instituições que exercem poder de prestar contas, justificar suas decisões e sujeitar-se à responsabilização.

Castro e Menezes (2022) associam a accountability aos processos de avaliação e responsabilização dos agentes públicos, permitindo que a sociedade exerça controle sobre o poder delegado aos seus representantes. A noção envolve, portanto, não apenas eventual aplicação de sanções, mas também prestação de contas, justificação e possibilidade permanente de fiscalização.

Filgueiras (2011), ao examinar as relações entre transparência, accountability e publicidade, chama atenção para a necessidade de não reduzir a accountability à mera disponibilização de informações. A transparência representa condição relevante para a responsabilização democrática, mas sua

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 15/10/2026 - **Accepted:** 15/11/2026
Vol: 13.24
DOI: 10.66104/b0mbkm03
Pages: 1-15

efetividade depende da existência de instituições e mecanismos capazes de transformar informação em controle.

Nesse contexto, costuma-se distinguir a accountability vertical da horizontal. A primeira está relacionada aos mecanismos pelos quais a sociedade controla seus representantes e agentes públicos, como eleições, participação social e fiscalização cidadã. A segunda refere-se ao controle exercido por instituições estatais sobre outras instituições e agentes do próprio Estado.

É precisamente nessa segunda dimensão que os Tribunais de Contas assumem posição de destaque. Dotadas de competências constitucionais de fiscalização, essas instituições integram a estrutura estatal destinada a acompanhar a aplicação dos recursos públicos e a responsabilizar agentes quando identificadas irregularidades.

A transparência apresenta, portanto, dupla importância para a accountability. Primeiramente, permite que cidadãos e instituições conheçam a atuação estatal. Em segundo lugar, fornece elementos necessários para a avaliação e eventual responsabilização dos agentes públicos.

Sell et al. (2018) destacam a relação existente entre transparência e accountability, especialmente no âmbito municipal, demonstrando a importância da divulgação das informações públicas para a ampliação das possibilidades de fiscalização da gestão.

Não basta, contudo, que a Administração produza informações. Dados fragmentados, excessivamente técnicos, desatualizados ou de difícil localização podem satisfazer formalmente determinadas exigências de publicidade sem alcançar plenamente a finalidade democrática da transparência.

Vaz, Ribeiro e Matheus (2011) observam que os dados governamentais abertos alteraram as práticas relacionadas à transparência, criando novas possibilidades de reutilização, tratamento e cruzamento das informações públicas. O desenvolvimento das tecnologias de informação ampliou, assim, as condições materiais para o exercício do controle social.

Dessa forma, transparência, accountability e controle social constituem conceitos distintos, mas profundamente relacionados. A transparência oferece visibilidade à atuação estatal; a accountability estabelece mecanismos de prestação de contas e responsabilização; e o controle social permite que a sociedade acompanhe e questione o exercício do poder público.

3.2 A Evolução Jurídica Da Transparência Pública No Brasil

O sistema brasileiro de transparência pública resulta de um processo gradual de desenvolvimento constitucional e legislativo. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha estabelecido fundamentos essenciais, normas posteriores ampliaram significativamente os deveres de divulgação e acesso às informações administrativas.

Um dos primeiros marcos desse processo foi a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. A norma estabeleceu parâmetros destinados à responsabilidade na gestão fiscal, vinculando planejamento, equilíbrio das contas públicas, controle e transparência.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 15/10/2026 - **Accepted:** 15/11/2026
Vol: 13.24
DOI: 10.66104/b0mbkm03
Pages: 1-15

A LRF atribuiu especial importância à divulgação das informações relacionadas às finanças públicas. Seu artigo 48 prevê instrumentos de transparência da gestão fiscal, abrangendo planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas, pareceres prévios e relatórios fiscais. O art. 59 da LRF prevê fiscalização de seu cumprimento pelo Legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas, e pelos sistemas de controle interno.

Sacramento e Pinho (2007) relacionam o fortalecimento da transparência às transformações ocorridas após a Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando sua importância para a accountability da Administração Pública.

Posteriormente, a Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei da Transparência, alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal e aprofundou as obrigações de publicidade das informações referentes à execução orçamentária e financeira.

A legislação determinou a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução financeira e orçamentária em meios eletrônicos de acesso público. Com isso, a fiscalização deixou de depender exclusivamente de documentos produzidos ao final de determinado período, passando a admitir acompanhamento mais próximo da execução das receitas e despesas públicas. O Decreto nº 10.540/2020 estabelece requisitos mínimos do Siafic e considera divulgação em tempo real aquela realizada até o primeiro dia útil subsequente ao registro contábil no sistema.

Nunes (2013) destaca a relevância das exigências de transparência estabelecidas pela legislação brasileira e sua relação com a possibilidade de fiscalização da Administração Pública.

Outro marco fundamental ocorreu com a Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação. A LAI regulamentou o direito fundamental previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal e estabeleceu procedimentos destinados a assegurar o acesso às informações públicas.

A Lei de Acesso à Informação contribuiu para uma mudança relevante na lógica da relação entre Administração e cidadão. A publicidade passa a constituir regra, enquanto o sigilo assume caráter excepcional e deve estar fundamentado nas hipóteses juridicamente admitidas. O art. 1º da LAI inclui expressamente as Cortes de Contas entre os órgãos submetidos à lei; o art. 7º, VII, b, contempla resultados de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas por órgãos de controle. A abertura informacional deve respeitar a proteção de informações pessoais e legalmente sigilosas, em conformidade com a LAI e a Lei nº 13.709/2018 (LGPD).

A transparência ativa corresponde à divulgação de informações por iniciativa da própria Administração, independentemente de requerimento do cidadão. A transparência passiva, por outro lado, refere-se à possibilidade de o interessado solicitar determinada informação ao Poder Público, que deverá responder conforme os procedimentos e prazos legalmente estabelecidos.

Michener, Contreras e Niskier (2018), ao avaliarem a implementação da Lei de Acesso à Informação no Brasil, demonstram que a existência de um marco normativo robusto não elimina as dificuldades práticas relacionadas ao cumprimento do direito de acesso.

Essa constatação evidencia uma diferença fundamental entre existência normativa e efetividade normativa. A edição de leis de transparência é indispensável, mas sua efetividade depende da

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 15/10/2026 - **Accepted:** 15/11/2026
Vol: 13.24
DOI: 10.66104/b0mbkm03
Pages: 1-15

implementação de procedimentos administrativos, sistemas tecnológicos, capacitação dos agentes públicos e mecanismos adequados de fiscalização.

É nesse ponto que os órgãos de controle assumem particular importância. Se a transparência constitui dever jurídico imposto à Administração Pública, deve haver instituições capazes de fiscalizar seu cumprimento e adotar providências diante das deficiências identificadas.

3.3 Os Tribunais De Contas E O Sistema Constitucional De Controle Externo

O controle da Administração Pública constitui elemento inerente ao Estado de Direito. A submissão da atuação estatal a mecanismos de fiscalização busca assegurar que o exercício das competências públicas permaneça compatível com a Constituição, a legislação e os interesses da coletividade.

No Brasil, os artigos 70 a 75 da Constituição Federal estabelecem as principais bases do sistema de controle externo. Nos termos do artigo 70, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial abrange aspectos relacionados à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

O artigo 71, por sua vez, estabelece as competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União no auxílio ao Congresso Nacional, modelo constitucional aplicável, observadas as particularidades próprias, aos demais Tribunais de Contas. O auxílio ao Poder Legislativo não configura subordinação hierárquica: as Cortes de Contas exercem competências próprias conferidas diretamente pela Constituição.

As competências das Cortes de Contas demonstram que o controle externo não se limita à verificação contábil dos gastos públicos. A Constituição de 1988 estabeleceu um sistema mais abrangente de fiscalização, permitindo análise de aspectos relacionados à legitimidade, economicidade e desempenho da Administração.

Rocha (2002) destaca a importância do modelo de controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e a ampliação das atribuições dessas instituições no sistema constitucional brasileiro.

Os Tribunais de Contas desempenham funções relacionadas, entre outras matérias, à apreciação das contas anuais do chefe do Poder Executivo, ao julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos, à realização de auditorias e inspeções e à fiscalização de diferentes atos administrativos sujeitos ao controle constitucional.

Em regra, as Cortes de Contas emitem parecer prévio sobre contas anuais dos chefes do Executivo e julgam contas dos demais administradores e responsáveis, observadas as competências constitucionais. No caso dos prefeitos municipais, a jurisprudência do STF (Temas 157 e 835) atribui à Câmara Municipal o julgamento das contas, inclusive de gestão, com participação do Tribunal de Contas mediante parecer prévio. Essa ressalva impede generalizações sobre a competência julgadora.

Embora sejam denominados Tribunais, as Cortes de Contas não integram o Poder Judiciário. Britto (2002) destaca as peculiaridades de seu regime constitucional, enquanto Barroso (1996) examina os limites das competências atribuídas a essas instituições.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 15/10/2026 - **Accepted:** 15/11/2026
Vol: 13.24
DOI: 10.66104/b0mbkm03
Pages: 1-15

Sua posição institucional particular não reduz, entretanto, a importância de sua atuação para a accountability estatal. Ao exercer fiscalização independente sobre gestores e órgãos públicos, os Tribunais de Contas constituem importantes instrumentos de controle institucional.

Fernandes e Teixeira (2020) analisam justamente a atuação dos órgãos de controle sob a perspectiva da accountability, destacando o papel exercido pelas instituições fiscalizadoras no acompanhamento da Administração Pública.

Também merece destaque a evolução do próprio conteúdo do controle externo. O modelo contemporâneo não se restringe à identificação posterior de ilegalidades. A atuação fiscalizatória pode produzir efeitos preventivos e pedagógicos, orientando gestores, recomendando correções e estimulando a adoção de práticas administrativas mais adequadas.

Essa dimensão é particularmente relevante no campo da transparência. Diante de obrigações cada vez mais amplas de divulgação das informações públicas, os órgãos de controle podem atuar na identificação de falhas, orientação dos jurisdicionados e acompanhamento da implementação das exigências legais.

3.4 Transparência Como Objeto E Instrumento Do Controle Externo

A relação entre transparência pública e controle externo apresenta uma característica particular: a transparência pode ser compreendida simultaneamente como objeto de fiscalização e como instrumento para o exercício da fiscalização. Acrescenta-se uma terceira dimensão: a transparência como produto informacional do controle, materializada em auditorias, decisões, relatórios e bases disponibilizadas à sociedade.

Como objeto de fiscalização, a transparência decorre de obrigações jurídicas impostas aos gestores públicos. O cumprimento das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei da Transparência, da Lei de Acesso à Informação e de outros diplomas relacionados à publicidade administrativa integra o conjunto de deveres aos quais a Administração Pública está submetida.

Nessa perspectiva, os órgãos de controle podem verificar se os entes fiscalizados disponibilizam adequadamente as informações exigidas, se observam os instrumentos de transparência fiscal e se adotam procedimentos destinados a garantir o acesso à informação.

Por outro lado, a transparência também funciona como instrumento do controle externo. Quanto maior a qualidade, disponibilidade e organização das informações produzidas pela Administração, maiores são as possibilidades de acompanhamento da gestão pública.

Essa dupla dimensão demonstra que transparência e controle mantêm relação de reforço recíproco. A Administração transparente facilita o controle. O controle eficiente, por sua vez, tende a estimular o aperfeiçoamento das práticas de transparência.

A atuação dos Tribunais de Contas pode, nesse contexto, ultrapassar a simples verificação do cumprimento formal das normas. A transparência efetiva pressupõe que a informação pública seja disponibilizada de maneira acessível e apta a cumprir sua finalidade democrática.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 15/10/2026 - **Accepted:** 15/11/2026
Vol: 13.24
DOI: 10.66104/b0mbkm03
Pages: 1-15

Uma página institucional pode conter grande volume de documentos e, ainda assim, apresentar reduzida transparência material caso as informações sejam incompletas, desatualizadas ou excessivamente difíceis de localizar e compreender.

Esse aspecto é especialmente relevante porque o destinatário final da transparência não é apenas o órgão técnico de fiscalização. O cidadão também é titular do direito à informação.

A atuação dos Tribunais de Contas na promoção da transparência pode contribuir, portanto, para duas modalidades complementares de accountability: a horizontal, exercida institucionalmente pelos órgãos estatais de controle, e a vertical ou social, exercida pela própria sociedade.

Ao fiscalizar a disponibilização de informações pela Administração, as Cortes de Contas não fortalecem apenas sua própria capacidade fiscalizatória. Indiretamente, ampliam também as possibilidades de acompanhamento da atuação estatal pelos cidadãos.

3.4.1 O Programa Nacional de Transparência Pública

O Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), desenvolvido no âmbito do sistema de Tribunais de Contas, constitui exemplo institucional de avaliação de portais de transparência ativa com critérios relacionados à Lei de Acesso à Informação e à Lei de Responsabilidade Fiscal. Sua metodologia e o Radar da Transparência permitem identificar parâmetros como disponibilidade, atualização e completude de informações. O Acórdão TCU nº 818/2024-Plenário é referido como ato relacionado ao levantamento de transparência de portais federais. Esses documentos ilustram funções fiscalizatória, avaliativa, pedagógica e indutora, sem autorizar inferir, neste estudo, o impacto causal do programa ou a uniformidade de resultados entre os Tribunais.

3.5 A Função Preventiva E Pedagógica Dos Tribunais De Contas Na Promoção Da Transparência

A percepção tradicional dos Tribunais de Contas frequentemente associa essas instituições à identificação de irregularidades, julgamento de contas e aplicação de sanções. Embora essas competências sejam relevantes, a atuação contemporânea do controle externo não se esgota em sua dimensão repressiva.

A fiscalização pode também assumir caráter preventivo. A prevenção apresenta vantagens evidentes no âmbito da Administração Pública. Identificar uma deficiência antes que ela produza consequências graves para a gestão ou para o patrimônio público pode ser mais eficiente do que atuar exclusivamente após a ocorrência da irregularidade.

Santos Filho (2006), ao analisar a atuação dos Tribunais de Contas no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, evidencia a importância dessas instituições para a efetividade das normas de responsabilidade fiscal.

No campo da transparência, a dimensão preventiva pode assumir diferentes formas, incluindo orientações aos jurisdicionados, auditorias, recomendações, capacitações e desenvolvimento de instrumentos que auxiliem os gestores na compreensão das obrigações legais.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 15/10/2026 - **Accepted:** 15/11/2026
Vol: 13.24
DOI: 10.66104/b0mbkm03
Pages: 1-15

Essa perspectiva também modifica a relação entre órgão controlador e órgão controlado. O controle não deixa de exercer sua função fiscalizatória ou sancionatória quando necessária, mas passa a contribuir também para o aprimoramento institucional da Administração Pública.

A atuação pedagógica mostra-se particularmente relevante em contextos nos quais diferentes entes públicos apresentam capacidades administrativas e tecnológicas desiguais.

A implementação adequada de portais da transparência, sistemas eletrônicos, serviços de informação ao cidadão e mecanismos de dados abertos exige recursos tecnológicos e conhecimento técnico. Pequenos municípios, por exemplo, podem enfrentar dificuldades estruturais para atender plenamente a essas exigências.

Isso não afasta o dever jurídico de transparência, mas demonstra a relevância de uma atuação institucional que combine fiscalização, orientação e capacitação.

A literatura relacionada ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas fornece exemplo dessa perspectiva. Albuquerque (2016), ao estudar inconsistências apontadas pelo TCE-AM nas prestações de contas anuais dos executivos municipais, identificou problemas em diferentes áreas da gestão pública, evidenciando a importância do controle externo para o acompanhamento da administração municipal.

Mais recentemente, Maia et al. (2025) analisaram o papel do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas na fiscalização da gestão pública dos municípios amazonenses, destacando também a importância das atividades de orientação e capacitação.

Essas constatações são especialmente significativas diante das características territoriais e administrativas do Estado do Amazonas. A existência de municípios com diferentes capacidades institucionais reforça a importância de uma atuação do controle externo que não esteja restrita à identificação posterior de falhas.

A promoção da transparência pode, dessa forma, ser compreendida como parte de uma concepção mais ampla de boa governança pública. A dimensão pedagógica corresponde à orientação e à capacitação, sem substituir decisões administrativas do gestor ou comprometer a independência do fiscalizador.

3.6 Transparência, Controle Externo E Governança Pública

A evolução da Administração Pública ampliou as expectativas depositadas sobre os órgãos de controle. Além da verificação de legalidade, passou-se a discutir a contribuição dessas instituições para eficiência, governança, integridade e melhoria das políticas públicas.

A governança pública pressupõe mecanismos destinados a direcionar, avaliar e monitorar a atuação estatal. Transparência e prestação de contas constituem componentes essenciais desse processo, pois permitem avaliar as decisões administrativas e seus resultados.

Sob essa perspectiva, o controle externo não deve ser entendido exclusivamente como obstáculo ou limitação à atuação administrativa. Quando adequadamente exercido, pode contribuir para o aprimoramento da gestão e para a construção de instituições públicas mais responsáveis.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 15/10/2026 - **Accepted:** 15/11/2026
Vol: 13.24
DOI: 10.66104/b0mbkm03
Pages: 1-15

Não é possível falar em boa governança sem mecanismos de prestação de contas. Da mesma forma, uma prestação de contas efetiva depende da existência de informações confiáveis e acessíveis sobre a atuação administrativa.

Os Tribunais de Contas encontram-se, portanto, em posição institucional capaz de aproximar essas dimensões. Ao fiscalizar a Administração, produzem informações sobre a gestão pública. Ao disponibilizar suas próprias decisões, relatórios e auditorias, submetem também sua atuação ao escrutínio social. E, ao fiscalizar o cumprimento das obrigações de transparência pelos jurisdicionados, contribuem para ampliar o acesso da sociedade às informações governamentais. A fiscalização institucional dessas obrigações não equivale à apreciação recursal universal de pedidos individuais de acesso à informação; no Executivo federal, por exemplo, a LAI prevê atuação recursal da CGU nas hipóteses do art. 16.

A transparência das próprias instituições de controle constitui aspecto igualmente relevante. Não seria coerente exigir publicidade dos jurisdicionados sem que os órgãos responsáveis pela fiscalização observassem padrões adequados de abertura institucional.

Por isso, a transparência possui dimensão interna e externa no âmbito das Cortes de Contas. Externamente, refere-se à fiscalização das obrigações impostas aos entes jurisdicionados. Internamente, relaciona-se à publicidade das próprias atividades institucionais, incluindo decisões, gastos, contratos, procedimentos administrativos e resultados das fiscalizações realizadas.

Essa abertura também contribui para a legitimidade das instituições de controle. Quanto maior a possibilidade de compreensão social acerca de sua atuação, maior tende a ser a capacidade de avaliação pública sobre o exercício das competências que lhes foram constitucionalmente atribuídas.

Entretanto, a publicidade formal não deve ser confundida com transparência efetiva. Decisões excessivamente técnicas ou informações disponibilizadas sem instrumentos adequados de pesquisa podem dificultar a compreensão pelos cidadãos.

Assim, um dos desafios contemporâneos da transparência consiste em transformar a informação juridicamente pública em informação efetivamente acessível.

O desenvolvimento tecnológico abre novas possibilidades nesse campo. Ferramentas de pesquisa, bases estruturadas de dados, sistemas automatizados de fiscalização e outras tecnologias podem contribuir para ampliar a capacidade de análise dos órgãos de controle e facilitar o acesso da sociedade às informações públicas.

Ao mesmo tempo, a tecnologia não elimina a necessidade de estrutura institucional, capacitação e compromisso administrativo com a transparência. Sistemas eletrônicos constituem instrumentos; sua efetividade depende da qualidade dos dados disponibilizados e da forma como são utilizados.

Consequentemente, o fortalecimento da transparência pública exige uma abordagem que combine legislação, tecnologia, fiscalização, capacitação e participação social.

3.7 Desafios Para A Efetividade Da Transparência Pública

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 15/10/2026 - **Accepted:** 15/11/2026
Vol: 13.24
DOI: 10.66104/b0mbkm03
Pages: 1-15

Apesar da evolução constitucional e legislativa brasileira, a efetivação da transparência ainda enfrenta obstáculos.

Um primeiro desafio consiste na diferença entre cumprimento formal e cumprimento material das obrigações de publicidade. A existência de um portal eletrônico ou a publicação de determinado documento não significa necessariamente que o cidadão possua acesso efetivo à informação. A transparência material exige que o conteúdo disponibilizado seja atualizado, compreensível, completo e facilmente localizável.

Outro desafio está relacionado à capacidade administrativa dos entes públicos. A implementação das exigências de transparência demanda estrutura tecnológica, servidores capacitados, procedimentos internos e atualização permanente dos dados.

Há, ainda, o desafio da linguagem utilizada pela Administração e pelos próprios órgãos de controle. Documentos públicos são frequentemente produzidos em linguagem altamente técnica, dificultando sua compreensão por cidadãos sem formação especializada.

Outro problema decorre do grande volume de informações atualmente produzido pela Administração Pública. A digitalização ampliou significativamente a quantidade de dados disponíveis, mas criou também novos desafios relacionados à organização e seleção das informações relevantes.

A existência de milhares de documentos sem instrumentos adequados de pesquisa pode produzir uma espécie de opacidade pelo excesso de informação.

Por essa razão, o aperfeiçoamento da transparência pública depende não apenas de ampliar a quantidade de dados disponibilizados, mas também de melhorar sua qualidade, estruturação e inteligibilidade.

Os Tribunais de Contas podem desempenhar papel relevante nesse processo ao estabelecer parâmetros de fiscalização, identificar deficiências e estimular boas práticas.

Entretanto, é importante reconhecer os limites da atuação do controle externo. Os Tribunais de Contas não substituem os gestores na implementação das políticas administrativas nem constituem os únicos responsáveis pela efetividade da transparência.

A consolidação de uma cultura de transparência exige atuação conjunta da Administração Pública, órgãos de controle interno e externo, Poder Legislativo, Ministério Público, sociedade civil, imprensa e cidadãos.

A função dos Tribunais de Contas deve ser compreendida dentro desse sistema mais amplo de controle democrático.

4. Considerações Finais

A transparência pública passou por significativa evolução no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988 e da posterior edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei Complementar nº 131/2009 e da Lei de Acesso à Informação.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 15/10/2026 - **Accepted:** 15/11/2026
Vol: 13.24
DOI: 10.66104/b0mbkm03
Pages: 1-15

Esse conjunto normativo consolidou a compreensão de que o acesso às informações públicas constitui elemento essencial de uma Administração democrática e responsável.

A análise desenvolvida neste artigo demonstra que transparência, accountability e controle externo mantêm relação de complementaridade. A transparência permite conhecer a atuação estatal. A accountability exige que agentes e instituições prestem contas e estejam sujeitos à avaliação e responsabilização. O controle externo, por sua vez, oferece mecanismos institucionais destinados a verificar a conformidade da atuação administrativa com a Constituição e a legislação.

Nesse sistema, os Tribunais de Contas ocupam posição relevante. Suas competências constitucionais permitem fiscalizar a gestão dos recursos públicos e verificar o cumprimento das obrigações impostas aos gestores. Consequentemente, as normas relacionadas à transparência e à publicidade administrativa integram o conjunto de deveres passíveis de acompanhamento pelos órgãos de controle.

A pesquisa também evidencia uma característica particularmente importante: a transparência possui dupla função no âmbito do controle externo. De um lado, constitui objeto de controle, porque seu cumprimento pode ser fiscalizado. De outro, constitui instrumento do próprio controle, porque informações públicas acessíveis e confiáveis ampliam as possibilidades de fiscalização institucional e social.

Dessa relação resulta um ciclo potencialmente virtuoso: maior transparência favorece maior controle, enquanto um controle externo efetivo pode induzir a Administração Pública a aperfeiçoar seus mecanismos de transparência.

Também se verificou que a atuação dos Tribunais de Contas não precisa estar limitada à dimensão repressiva. Orientação, capacitação, auditoria e prevenção podem contribuir para que irregularidades sejam evitadas e para que as exigências de transparência sejam incorporadas de maneira mais adequada às rotinas administrativas.

A efetividade da transparência, entretanto, não pode ser aferida exclusivamente pela quantidade de informações disponibilizadas. A publicidade formal não é suficiente quando os dados são incompletos, desatualizados, excessivamente técnicos ou de difícil localização.

Respondendo ao problema apresentado no início deste estudo, conclui-se que os Tribunais de Contas contribuem para a efetivação da transparência pública e do direito de acesso à informação por meio do exercício de suas competências constitucionais de controle externo, da fiscalização das obrigações impostas aos gestores, da produção e divulgação de informações decorrentes de suas atividades fiscalizatórias e de sua atuação preventiva e pedagógica.

Não se pretende afirmar, entretanto, que a atuação dessas instituições seja suficiente, isoladamente, para assegurar a plena transparência da Administração Pública. Trata-se de responsabilidade compartilhada por diferentes instituições estatais e pela própria sociedade.

A consolidação de uma Administração verdadeiramente transparente depende da combinação entre normas jurídicas adequadas, capacidade administrativa, tecnologias de informação, fiscalização institucional e participação social. Os argumentos apresentados são jurídico-institucionais e não constituem medição de efetividade, melhoria de portais ou confiança social.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 15/10/2026 - **Accepted:** 15/11/2026
Vol: 13.24
DOI: 10.66104/b0mbkm03
Pages: 1-15

Nesse contexto, os Tribunais de Contas constituem importante elo entre transparência, accountability e controle democrático, contribuindo não apenas para a identificação de irregularidades, mas também para o aperfeiçoamento da gestão pública e para o fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições.

Referências

Albuquerque, Martha Dutra Gadelha De. Análise das inconsistências apontadas pelo TCE-AM nas prestações de contas anuais dos executivos municipais: uma abordagem ao controle externo. 2016. Dissertação (Mestrado em Contabilidade e Controladoria) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2016.

Barroso, Luís Roberto. Tribunais de contas: algumas incompetências. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 203, p. 131-140, jan./mar. 1996.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Constituição atualizada até a Emenda Constitucional nº 139, de 2026. Presidência da República, https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Brasil. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF, 2000.

Brasil. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília, DF, 2009.

Brasil. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Brasília, DF, 2011.

Britto, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. Revista da ESMESE, Aracaju, n. 2, p. 71-84, 2002.

Castro, Douglas Monteiro De; Menezes, Rafael Da Silva. Accountability, transparência governamental e responsabilidade democrática, premissas para o controle social instrumentalizado. Revista Direito e Liberdade, Natal, v. 24, n. 1, p. 13-41, 2022.

Fernandes, Gustavo Andrey Almeida; Teixeira, Marco Antonio Carvalho. Accountability ou prestação de contas, CGU ou Tribunais de Contas: o exame de diferentes visões sobre a atuação dos órgãos de controle nos municípios brasileiros. Base – Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS, São Leopoldo, v. 17, n. 3, p. 455-479, 2020.

Figueiredo, Vanuza Da Silva. Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Filgueiras, Fernando. “Além da transparência: accountability e política da publicidade.” Lua Nova, n. 84, 2011, pp. 65–94. https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004.

Lakatos, Eva Maria; Marconi, Marina De Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

CC BY

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 15/10/2026 - **Accepted:** 15/11/2026
Vol: 13.24
DOI: 10.66104/b0mbkm03
Pages: 1-15

Maia, Maira Maia De Brito Et Al. O papel do Tribunal de Contas na fiscalização da gestão pública dos municípios do Estado do Amazonas. Interference Journal, v. 11, n. 2, p. 7054-7084, 2025.

Michener, Gregory; Contreras, Evelyn; Niskier, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, 2018.

Nunes, Gissele Souza De Franceschi. Avaliação da transparência pública à luz da legislação brasileira: um estudo nos municípios da região Sul do Brasil. 2013. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

Rocha, C. Alexandre Amorim. O modelo de controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e as proposições legislativas sobre o tema. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

Sacramento, Ana Rita Silva; Pinho, José Antônio Gomes. Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Revista de Contabilidade da UFBA, Salvador, 2007.

Santos Filho, Elmitho Ferreira Dos. A atuação dos Tribunais de Contas para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e sua importância para as punições fiscais e penais. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa/TCU, 2006.

Sell, Filipy Furtado Et Al. Accountability: uma observação sobre o nível de transparência de municípios. Administração Pública e Gestão Social, v. 10, n. 4, p. 248-259, 2018.

Vaz, José Carlos; Ribeiro, Manuella Maia; Matheus, Ricardo. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. Cadernos PPG-AU/UFBA, Salvador, 2011.

Brasil. Decreto nº 10.540, de 5 de novembro de 2020. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle.

Brasil. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. Temas de repercussão geral nº 157 e nº 835.

Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 818/2024 – Plenário.

Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP): Radar da Transparência Pública. ATRICON.

Brasil. Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026. Diário Oficial da União, 6 maio 2026. Senado Federal, https://legis.senado.leg.br/norma/43257393/publicacao/43258265.

CC BY