



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL**

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO
DISTRITO FEDERAL**

Representação nº 23/2017 – CF

O Ministério Público que atua junto a esse Tribunal, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda da Lei e fiscalizar sua execução, no âmbito das contas do Distrito Federal, fundamentado no texto do artigo 85 da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF; dos artigos 1º, inciso XIV e § 3º, e 76 da Lei Complementar 1/1994 - LOTCDF; e do artigo 99, inciso I, da Resolução 38/1990 - RITCDF, vem oferecer a seguinte

Representação

para que o Tribunal de Contas do Distrito Federal examine os fatos abaixo descritos.

O MPC/DF recebeu da entidade Contas Abertas a informação de que a página do TCDF não torna possível consulta a todas as peças dos processos que tramitam na Corte e, quando demandado, o TCDF motivaria a recusa, condicionando a publicidade a uma decisão de mérito.

Visando corroborar a informação, foi possível fazer um teste e se verificou que, de fato, apesar do importante Processo 30101/10 (obras da Copa do Mundo), por exemplo, conter 11 decisões e 5 pareceres do MPC/DF, esses documentos não estão acessíveis à população, constando no campo direito da folha a frase “não disponível para download”.

Como é sabido, o conceito de mérito é algo extremamente controverso (<https://crismessa.jusbrasil.com.br/artigos/147309324/merito-no-processo-civil-e-disciplina-recursal-cabivel>).

Nessas condições, verifica-se que o julgamento do mérito não pode ser motivo suficiente, legal e constitucional para condicionar a devida publicidade de todas as peças existentes em processos que tramitam no TCDF. Isso porque, sendo um processo público, seus



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL**

atos processuais foram praticados e sobre eles se desenvolveu o curso regular do processo. Não se pode negar publicidade a esses, para que tal se dê apenas quando, enfim, o processo abarcar uma decisão “de mérito”. Agir desse modo seria igualar na Corte todos os processos, públicos e sigilosos, já que somente para estes a LOTCDF, artigo 54, mitigou a publicidade até decisão definitiva sobre a matéria.

Note-se que a Decisão Adm. no 50/2011 (processo 2274/2000), que tratou da questão, não alude a qualquer decisão de mérito, condicionando a publicidade à simples prolação de uma decisão.

O Regimento Interno em vigor, todavia, faz alusão até última decisão de mérito:

Art. 16. Compete ao Presidente:

XVII - conceder, nos termos deste Regimento, vista de processos a responsáveis, interessados e seus representantes legais e fornecer-lhes cópias de peças dos autos, até a última decisão de mérito;

Art. 130. O Presidente concederá vista de processos e cópias de peças dos autos às partes até a última decisão de mérito, podendo esta competência ser delegada mediante Portaria.

Art. 131. O relator decidirá mediante despacho singular sobre solicitação de vista ou de cópia de peças do processo ainda não conhecidas pelo Plenário.

A diferença como se vê é substancial. Não está o TCDF condicionando a publicidade na internet (ou a um demandante) a respeito de uma peça técnica sobre a qual ainda não tenha havido votação, o que também é uma ilegalidade, pois todo e qualquer cidadão tem direito à publicidade de qualquer ato processual público produzido no TCDF. Não, a hipótese é ainda mais restritiva desse direito. Enquanto não houver uma decisão de mérito, todas as outras decisões e atos processuais deixam de ser publicados no sítio do TCDF, assim como, se requeridos, haveria a recusa em fornecê-los.

Referida informação contrasta, à primeira vista, com o que está na própria página do TCDF, no Portal da Transparência, já que o acesso só ocorre após uma decisão de mérito, o que não é esclarecido ao usuário. Além disso, é o próprio TCDF que ressalva, corretamente, apenas o sigilo:

*O Tribunal de Contas do Distrito Federal faz uma gestão transparente da informação, propiciando **amplo acesso a ela e também sua divulgação, desde que não seja sigilosa** (conforme previsto na Resolução N.º 207, de 11 de março de 2010). **Qualquer pessoa pode requerer** informações do TCDF. Saiba como entrar em contato com a Corte acessando a página do **Serviço de Informação ao Cidadão**, no link Espaço do Cidadão.*

(...)

*informamos que as decisões, relatórios, votos, pareceres e informações produzidas no âmbito do TCDF são armazenadas eletronicamente nos formatos de arquivo .doc, .html e .pdf, **acessíveis a***



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL**

qualquer editor de documentos eletrônicos (.doc), navegadores web(.html) e leitores de documentos .pdf.

Parece inquestionável que não se controla aquilo que não se conhece. E não existe melhor fiscal das contas públicas que o cidadão. Mas, para isso, é preciso ser informado e, por isso, ter acesso irrestrito a processos, atos, contratos e contas, que, não por outro motivo, são públicos, até porque pública deve ser a gestão. Por isso, o cidadão deve ser o legítimo destinatário de tudo o que se passa em uma Corte de Contas.

Nesse contexto, a Lei de Acesso à Informação (LAI), no. 12557/11, promoveu profunda alteração. Destaco, apenas, alguns princípios/diretrizes, insertos em seu artigo 3º:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;*
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;*
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;*
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;*
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.*

Além disso, a Lei (artigo 4º, III) deixa claro que informação sigilosa é somente aquela submetida **temporariamente** à restrição de acesso público **em razão** de sua **imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado. Portanto, se não for imprescindível e se não disser com a segurança da sociedade e do Estado, não é informação sigilosa e deve ser publicada.**

Reconhece-se, assim, a garantia do direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Por outro lado, não há dúvida de que a lei não deixa de fora os Tribunais de Contas, mas os abraça.

Vejamos:

*Art. 7o O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, **entre outros**, os direitos de obter:*

(...)

VII - informação relativa:

- a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;*
- b) ao resultado de **inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas** realizadas pelos órgãos de controle interno e **externo**, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL**

Mais claro, impossível. A Lei destina-se aos Tribunais de Contas, que deverão criar mecanismos para que essa divulgação flua. É isso o que determina, ainda, o artigo 9º da LAI:

Art. 9o O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

- I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para: (...)*
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas **unidades**;*

Engana-se quem pensa que esse direito de acesso estaria condicionado a uma decisão, a ser emanada por essas Cortes, que teriam, assim, o poder de paralisar, ao seu descortino, a divulgação necessária, congelando-o ao seu critério.

Vejamos o que diz o parágrafo terceiro do artigo 7º:

*§ 3o O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do **ato decisório respectivo**.*

Como claramente se percebe, referido parágrafo não diz que o acesso SOMENTE ocorrerá com a edição do ato decisório respectivo. Apenas diz que, decidida a questão, extrai-se como consequência lógica a garantia do acesso ao fundamento da tomada de decisão, ou seja, a tudo o que a motivou. Mas isso longe está de afirmar que o Tribunal de Contas somente poderá dar ciência de suas peças informativas, após a decisão de mérito, ou, ao menos, a decisão respectiva, em cada etapa processual.

Em reforço, há inúmeros outros diplomas, que com esse se relacionam, permanecendo hígido o dever de informar, e que não foram revogados com a Lei de Acesso à Informação. Cite-se, por exemplo, a Lei de Ação Civil Pública que afirma no art. 6º que qualquer pessoa poderá e o **servidor público deverá** provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção; a Lei de Licitações, artigo 101 e 102, neste referindo-se expressamente aos Tribunais de Contas¹; a lei do RJU, no artigo 116, incisos VI e XII, ao determinar que o servidor deve levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência e representar contra ilegalidades, por exemplo, o que também encontra paralelo no DF, na LC 840/11.

Saliente-se que “*Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente, por dar ciência à autoridade superior ou, quando **houver suspeita de***

¹ Lei de Licitações, Lei 8666/93

Art. 101. Qualquer pessoa poderá provocar, para os efeitos desta Lei, a iniciativa do Ministério Público, fornecendo-lhe, por escrito, informações sobre o fato e sua autoria, bem como as circunstâncias em que se deu a ocorrência.

Art. 102. Quando em autos ou documentos de que conhecerem, os magistrados, os membros dos **Tribunais ou Conselhos de Contas** ou os titulares dos órgãos integrantes do sistema de controle interno de qualquer dos Poderes verificarem a existência dos crimes definidos nesta Lei, **remeterão** ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL**

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 (Lei 8112/90, artigo 126-A)”

Em agravo, **comete improbidade administrativa aquele que negar publicidade a atos oficiais** (artigo 11, IV) e **retarda ou deixa de praticar, indevidamente, ato de ofício** (artigo 11, inciso II). Isso porque, os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos (artigo 4º).

Além do dever de informar, deve-se chamar a atenção para o exercício desse dever, de forma tempestiva.

Visto isso, é preciso recordar que, por provocação do MPC/DF, foi editada a Portaria 128/12, que dispõe sobre o Serviço de Informação ao Cidadão. Além disso, TCDF autuou processo para cuidar do acesso à informação, no âmbito do próprio Tribunal².

Mas a atuação do MP de Contas no DF não se resume à participação nesse processo, com vistas à divulgação das atividades finalísticas do controle externo. O *Parquet* também provocou a Corte para que regulamentasse o acesso à informação sobre seus atos ((Processo 28295/09), contratos administrativos (Processo 11260/09) e sessões. No primeiro caso, o TCDF determinou que o Núcleo de Informática disponibilizasse o acesso aos boletins no portal do Tribunal, na internet. No caso dos contratos, eliminou a prática do cadastramento prévio, e por empresa, para a consulta com essa finalidade. E, por último, tornou públicas as suas sessões administrativas que, antes, eram reservadas.

No Distrito Federal, há várias normas que dispõem sobre o dever de transparência. Destaco algumas:

LEI 3965/07- Dispõe sobre a divulgação de dados, informações e demonstrativos relativos à administração orçamentária, financeira, contábil e patrimonial do DF.

LEI 4990/12 – Regula o acesso à informações no Distrito Federal, previsto no art. 5º, XXXIII, no art. 37, parágrafo 3º, II, e no art.216, parágrafo 2º da Constituição Federal e nos termos do artigo 45 da Lei Federal 12527, de 18 de novembro de 2011 e dá outras providências.

ELO 68/13 – Acrescenta o parágrafo 3º ao art. 22 e altera a redação dos arts. 19, caput, 80, parágrafo 2º, e 159, parágrafo 3º, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, para inserir a transparência das contas públicas entre os princípios da Administração Pública do Distrito Federal;

Lei 5575/15 – Dispõe sobre a publicação das súmulas dos contratos celebrados pelos órgãos ou pelas entidades da Administração Pública do Distrito Federal com particulares.

Portanto, leis não faltam. Elas precisam ser cumpridas.

² Processo 9769/12.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL**

Recentemente, o TCDF realizou (PROCESSO Nº [5137/2016-e](#)) Auditoria operacional que tem por objetivo avaliar o nível de transparência dos órgãos integrantes da Administração Direta do Distrito Federal, bem como aferir o cumprimento das Leis n.ºs 3.965/07 e 4.990/12. DECISÃO Nº 5918/2016, tendo proferido a Decisão a seguir:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Relatório Final de Auditoria (e-DOC EA195FAB-e); b) dos Ofícios n.ºs 1397/2016-GAB/CACI, 2991/CM, 1363/2016-CBMDF_GABCG, 823/2016-Ass/DGPC, 847/2016-GAB/SEAGRI/DF, 633/2016-GAB/SEC, 645/2016-GAB/SEDES, 796/2016-GAB/SEF, 390.001.228/2016-GAB/SEGETH, 932/2016-GAB/SEJUS e 1524/2016-GAB/SEPLAG, os quais referem-se aos e-DOC 1A5E2D6B-c, 498C7905-c, 30514B87-c, D78A3E99-c, 293AD966-c, 730C72FB-c, 8B42337D-c, 0BB88E1E-c, 8BBE93CA-c, 4DE4DAFD-c e BD08ECF7-c, respectivamente; II – determinar à CGDF que adote providências para otimizar a transparência ativa e passiva no âmbito do Poder Executivo distrital, tais como: a) institua e execute cronograma regular e periódico de eventos de capacitação, conforme dispõe o Decreto n.º 34.276/13, art. 55, inciso III, acerca dos aspectos legais e operacionais da Lei de Acesso à Informação, direcionados principalmente aos servidores que atuam em ouvidorias e àqueles imbuídos da função de autoridade de monitoramento, fazendo gestão, se entender conveniente, junto à Escola de Governo para oferecer cursos e treinamentos regulares; b) institua e execute cronograma regular e periódico de campanhas de fomento à cultura da transparência e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação junto à Administração Pública e aos cidadãos, conforme prevê o Decreto n.º 34.276/13, art. 55, inciso II; c) realize ações de fiscalização periódicas com vistas a verificar o nível de transparência ativa e passiva dos órgãos do Poder Executivo distrital, bem como aumentar a aderência aos normativos que regem a matéria, com posterior elaboração e publicação dos resultados em seu site, nos termos do Decreto n.º 34.276/13, art. 7º, inciso IV; III – determinar à Polícia Civil do Distrito Federal, à Polícia Militar do Distrito Federal e à Defensoria Pública do Distrito Federal que, se ainda não fizeram, passem a utilizar o layout de sítio eletrônico comum aos demais órgãos integrantes do Poder Executivo distrital ou incorporem aos seus atuais sítios os menus-padrões relacionados à transparência ativa previstos na Instrução Normativa n.º 02/2015-CGDF; IV – recomendar à CGDF que: a) implemente mecanismos de incentivo à participação popular para o aprimoramento da transparência, baseando-se, por exemplo, em iniciativas similares que preveem premiações para o desenvolvimento de trabalhos acadêmicos inovadores; b) fomenta o aprimoramento dos controles gerenciais dos órgãos do Poder Executivo distrital, a fim de garantir que as informações frequentemente solicitadas possam ser disponibilizadas de ofício em seus sites oficiais e/ou no Portal da Transparência do Distrito Federal; c) adote medidas com vistas a aumentar o detalhamento dos Relatórios Anuais sobre a Lei de Acesso à Informação encaminhados à Câmara Legislativa do Distrito Federal, dispondo, por exemplo, sobre os tipos de dados hoje existentes para cada órgão; V – autorizar: a) o envio da cópia do Relatório Final de Auditoria, do relatório/voto do Relator e desta decisão à Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle da Câmara Legislativa do Distrito



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL**

Federal e aos órgãos integrantes da Administração Direta do Poder Executivo do Distrito Federal para ciência e adoção das medidas necessárias ao aprimoramento da transparência ativa e passiva no âmbito do Distrito Federal; b) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria, para os devidos fins.

Além disso, mandou autuar o PROCESSO N° [27709/2011](#), versando sobre Auditoria Operacional no Plano de Transparência e Combate à Corrupção do Distrito Federal, com o objetivo de avaliar seu grau de implementação e demais ações governamentais de promoção da transparência e combate à corrupção no Distrito Federal. Mas os autos acabaram sendo arquivados, por força da DECISÃO N° 5928/2016.

Oportunas, portanto, as lições de José Leovegildo Morais, em seu livro, *Ética e Conflito de Interesses no Serviço Público*. ESAF: 2009, p. 14:

“Não basta que o ordenamento jurídico brasileiro contemple uma lei de forte conteúdo ético (...), se os mecanismos existentes para lhe dar efetividade não funcionarem de forma adequada ou lhes faltarem condições para cumprir seus deveres. (...) O mesmo se pode dizer da postura de determinados governantes que fazem discursos de combate à corrupção, mas se empenham fortemente em evitar a apuração de conduta de seus auxiliares próximos, a qual, se levada a cabo, certamente demonstraria uma realidade bem distinta daquela que o mandatário procura ostentar”.

Posto isso, o MPC/DF requer que seja recebida a presente Representação e determinada a imediata alteração do sistema de publicidade dos atos processuais, na Internet, abrindo-se a todo e qualquer cidadão, independentemente de demanda, o pleno conhecimento de todos os documentos constantes nos processos públicos do TCDF, sem condicionamento.

O MPC DF requer, ainda, que a Corte dê tratamento prioritário à presente Representação (vide artigos 48 e 49 da lei de processo administrativo, Lei 9784/99, recepcionada no DF pela Lei 2834/01).

Brasília, 27 de junho de 2017.

**Claudia Fernanda de Oliveira Pereira
Procuradora-Geral**