

## CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Lei de Acesso à Informação como fator de atenuação da assimetria informacional característica das relações de agência

## SOCIAL CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION

The Law on Access to Information as attenuation factor of informational asymmetry characteristic of agency relationships

**Dioleno Zella Zielinski<sup>1</sup>**  
**Angela Cassia Costaldello<sup>2</sup>**

**Resumo:** O escopo deste estudo cinge-se a análise, e não avaliação, da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, como fator de redução da assimetria informacional existente entre cidadão e administração pública. Para isso, inicialmente haverá uma apresentação sucinta do conceito que reveste a administração pública. Feita essa caracterização, passa-se ao exame dos controles que incidem sobre ela, sendo por isso indispensável discorrer sobre os controles institucionais e, de maneira especial, o controle social no âmbito administração pública federal, oportunidade em que o acesso à informação e a transparência pública serão cotejados. Por fim, será incorporado ao estudo o enfoque da teoria da agência, traduzido na relação principal-agente, trasladando-se, portanto, conceitos da governança corporativa, de origem microeconômica, para o setor público. Nesse momento, a intenção é identificar como a LAI, trabalhada em conjunto com a noção de profissionalização da função pública, pode mitigar os problemas característicos da relação de agência, os quais são decorrentes da assimetria de informação existente entre principal e agente.

**Palavras-chave:** Teoria da agência. Acesso à informação. Controle da administração pública.

**Abstract:** This study aims to analyze the Law on Access to Information, Law 12,527 of November 18, 2011, as a reduction factor of the existing information asymmetry between citizens and public administration. For this, initially there will be a short presentation about the concept of public administration. Following an examination of the controls imposed on public administration will be done. Essential, therefore, discuss the institutional controls and, especially, social control within the federal public administration. At this time, access to information and public transparency will be worked. Finally, the study will add the focus of agency theory, translated in the principal-agent relationship, using the concepts of corporate governance, microeconomic origin, for the public sector. The intention is to identify how the Law on Access to Information, analyzed together with the notion of professionalization of the civil service, can mitigate the problems characteristic of the agency relationship, problems that arise from information asymmetry existing between principal and agent.

**Keywords:** Agency theory. Access to information. Control of public administration.

---

<sup>1</sup>Mestrando em Direito do Estado na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Graduado em Direito do Estado e das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). [dioleno@ufpr.br](mailto:dioleno@ufpr.br).

<sup>2</sup>Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista pela Facoltà di Giurisprudenza della Università Statale di Milano. Professora de Direito Administrativo e Urbanístico do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Coordenadora do Núcleo de Estudos de Direito Administrativo, Urbanístico, Ambiental e Desenvolvimento (PRÓ-POLIS), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (PPGD-UFPR). Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná (MPJTCE-PR). [acostaldello@gmail.com](mailto:acostaldello@gmail.com).

## 1 INTRODUÇÃO

A finalidade deste estudo, em verdade um ensaio, consiste em analisar a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, como fator de redução da assimetria informacional existente entre cidadão e administração pública, o que permitiria, nesse ínterim, o fortalecimento o controle social e a ampliação do espaço democrático.

A LAI regulamenta acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art.5º, no inciso II do §3º do art.37 e no §2º do art.216 da Constituição da República de 1988. Trata-se de uma lei nacional e, portanto, aplicável à totalidade dos entes da Federação, que foi regulamentada no âmbito da União por meio do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

Para tanto, inicialmente far-se-á a apresentação do conceito que reveste a administração pública, particularmente quanto à administração pública federal, cuja organização é regrada, ainda, pelo Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967<sup>3</sup>.

Feita essa caracterização, passa-se ao exame do controle da administração pública, sendo por isso indispensável discorrer sobre os controles institucionais e, de maneira especial, o controle social.

Quanto aos controles institucionais, será abordada a opção didático-doutrinária que divide os controles em administrativos<sup>4</sup>, interno e externo, e judicial (ou judiciário). Os primeiros podem ser associados, no âmbito federal, à atuação da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU), respectivamente. Nesse momento de cotejo dos controles interno e externo, discutir-se-á sobre o imperativo constitucional do dever de prestar contas por parte daqueles que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem recursos públicos (art.70, parágrafo único, da Constituição da República de 1988).

Segue-se com breve referência ao controle judicial para, então, adentrar no estudo sobre o controle social da administração e sua relação com acesso à informação e transparência pública, tendo, para tanto, a referência normativa da Lei de Acesso à Informação.

Por fim, entrelaçando os conceitos de ‘administração pública’, ‘controle’ e ‘acesso à informação’, será incorporado ao estudo o enfoque da teoria da agência, isto é, uma

---

<sup>3</sup>Apesar de ter sido editado antes da Constituição da República de 1988, é assente na doutrina e na jurisprudência nacionais a recepção do Decreto-Lei 200/1967 pela nova ordem constitucional.

<sup>4</sup>A percepção ampla de controles administrativos denota o controle exercido sobre as instâncias administrativas. Assim, designa tanto o controle administrativo estrito (controle executivo/interno em face do poder de *autotutela*) quanto o controle parlamentar/legislativo concernente à atividade administrativa (CARVALHO FILHO, 2010, p.1019-1020).

abordagem proveniente da microeconomia, aplicável ao contexto da governança corporativa, e que aqui será trasladada para o setor público, caracterizando, assim, o debate em torno da governança no setor público. Em outras palavras, buscar-se-á identificar as características da relação que se estabelece entre cidadão e administração pública, bem como o impacto da Lei de Acesso à Informação no contexto dessa relação de agência (principal-agente).

De antemão, como se pode depreender da introdução deste artigo, alerta-se sobre seu enfoque multidisciplinar, abarcando temas de Direito (em especial, Direito Administrativo) e de Ciências Sociais Aplicadas (Ciência Política, Administração e Economia).

## **2 CONTROLES INSTITUCIONAIS E SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Antes de tratar particularmente do controle da administração pública, faz-se necessária uma abordagem, embora sucinta, sobre a própria administração pública, selecionando, para tanto, o âmbito do Executivo federal, haja vista os fins deste estudo.

Não obstante a doutrina trabalhar exaustivamente o conceito de administração pública e reconhecer que ela exprime mais de um sentido (CARVALHO FILHO, 2010, p.12), cabe por ora tecer algumas considerações sobre os contornos objetivos e/ou subjetivos que administração pública pode assumir.

Numa visão ampla, a administração pública consigna o conjunto de entidades e de órgãos<sup>5</sup> investidos com a capacidade de realizar a atividade administrativa, no intuito de satisfazer as necessidades da sociedade, não sobrestando os objetivos intentados pelo Estado (DI PIETRO, 2009, p.49). Nesse sentido, observa-se que a atividade administrativa não é um fim em si mesma, mas visa atender ao interesse público, quer seja ele primário ou secundário<sup>6</sup>.

Ainda, ao se tratar da administração pública, não há como afastar a clássica distinção que se apresenta entre ‘Estado’, ‘governo’ e ‘administração’. Os diversos manuais de direito

---

<sup>5</sup>Das lições de Meirelles (2010, p.60) é possível compreender que, para além das entidades e dos órgãos, a atividade administrativa exige a presença dos agentes públicos.

<sup>6</sup>Sobre interesse público ‘primário’(interesse público propriamente dito) e ‘secundário’(interesse particular/individual do Estado), bem como sobre o potencial conflito que possa existir entre eles, discorre Bandeira de Mello (2010, p.65): “Uma vez reconhecido que os interesses públicos correspondem à dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, que consistem no plexo dos interesses dos indivíduos enquanto partícipes da sociedade (entificada juridicamente no Estado) [...], põe-se a nu a circunstância de que não existe coincidência necessária entre interesse público e interesse do Estado e demais pessoas de Direito Público”.

administrativo<sup>7</sup>, cada qual com suas peculiaridades, dedicam ao menos algumas páginas do curso para tratar do tema.

Não é incomum a narrativa que diferencia ‘Administração’ (Estado) e ‘administração’ (exercício da atividade administrativa, isto é, administração pública<sup>8</sup> por excelência), grafadas, respectivamente, em maiúscula e minúscula. A ‘Administração’, enquanto Estado, contempla os conceitos de ‘governo’ e de ‘administração’<sup>9</sup>, verificando-se, portanto, uma relação de gênero e espécie.

Voltando os olhos para a ‘administração’, isto é, para a administração pública, particularmente a federal, está ela sujeita aos princípios explícitos elencados no *caput* do art.37, da Constituição da República de 1988 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). Tais princípios, entretanto, não são os únicos que devem balizar a administração pública, senão veja outros exemplos de princípios decorrentes do sistema constitucional e legal: supremacia do interesse público, presunção de legitimidade ou de veracidade, especialidade, controle ou tutela, autotutela, hierarquia, continuidade do serviço público, razoabilidade e proporcionalidade, motivação, bem como segurança jurídica proteção à confiança e boa-fé<sup>10</sup> (DI PIETRO, 2009, p.62-88).

Como visto, a administração pública corresponde à ideia de exercício da atividade administrativa. Nessa linha, da noção de atividade é possível extrair o conceito de serviço público que, para Bittencourt (2005, p.49), significa a “prestação de utilidades pelo aparelhamento estatal ou por particulares, mediante um regime jurídico de Direito Público, para satisfazer necessidades da coletividade”. Em outras palavras, o serviço público consiste na atividade desempenhada pelo Estado, direta (por meio de seu aparelhamento - administração pública) ou indiretamente, para a satisfação “de necessidades essenciais e secundárias da coletividade” (CARVALHO FILHO, 2010, p.350).

---

<sup>7</sup>Dentre eles, é possível destacar as obras de Celso Antônio Bandeira de Mello (**Curso de direito administrativo**. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2010), Maria Sylvia Zanella Di Pietro (**Direito administrativo**. 22.ed. São Paulo: Atlas, 2009), Marçal Justen Filho (**Curso de direito administrativo**. 4.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009), José dos Santos Carvalho Filho (**Manual de direito administrativo**. 23.ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010), Hely Lopes Meirelles (**Direito administrativo brasileiro**. 36.ed. São Paulo: Malheiros, 2010), Romeu Felipe Bacellar Filho (**Direito administrativo**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2008).

<sup>8</sup>Há, ainda, quem sustente a distinção entre as expressões *Administração Pública* (maiúscula) e *administração pública* (minúscula); aquela pertinente ao sentido organizacional, ou seja, equivalente a idéia objetiva de *administração*, ao passo que a última residiria no viés funcional ou subjetivo de *administração* (CASTRO, 2008, p.18).

<sup>9</sup>Bacellar Filho (2008, p.16) anota que *governo* e *administração pública* (*administração*) pertencem ao gênero Poder Público (*Estado* ou *Administração*), sendo espécies distintas entre si.

<sup>10</sup>É possível citar, ainda, os princípios da finalidade, do devido processo legal e da ampla defesa, do controle judicial dos atos administrativos, da responsabilidade do Estado por atos administrativos (MELLO, 2010, p.95-126).

Para exercer a atividade administrativa e prestar o serviço público de qualidade à sociedade, o Estado deve manter uma estrutura administrativa adequada<sup>11</sup>. Porém, de nada adiantaria existir uma estrutura disposta se não houvesse mecanismos de controle correspondentes, com vistas à correção de eventuais desvios praticados por agentes públicos para garantir a afirmação do interesse público<sup>12</sup>.

Daí a importância do controle da administração pública, entendido como “conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa” (CARVALHO FILHO, 2010, p.1021).

O vocábulo ‘controle’ remonta ao latim *contra rotulum*, que caracterizava o rol de contribuintes relativo às operações de cobrança de impostos. Observa Castro (2008, p.27) que:

Historicamente, a palavra *controle* sempre esteve ligada às finanças. Em francês *controler* significa registrar, inspecionar, examinar. A palavra é originária de *controle*, registro efetuado em confronto com o documento original, com a finalidade da verificação da fidedignidade dos dados. No italiano, *controllo* é o mesmo que registro ou exame. Consagrou-se o vocábulo, na técnica comercial, para indicar inspeção ou exame que se processa nos papéis ou nas operações registradas nos estabelecimentos comerciais<sup>13</sup>. (grifo nosso)

No contexto da administração pública, verifica-se, de pronto o fundamento constitucional do controle<sup>14</sup>, vez que o *caput* do art.70, da Lei Maior estabelece que “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade [...] será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

---

<sup>11</sup>No caso da União, trata-se da administração pública federal, que se reflete em administração direta e indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas), nos termos do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967.

<sup>12</sup>E aqui é possível identificar a estrita relação que existe entre a Ciência do Direito, particularmente o ramo do direito administrativo, e a administração pública. Leciona Justen Filho que “[...] o direito administrativo tem um compromisso com a realização dos interesses coletivos e com a produção ativa dos valores humanos [...]. É necessário produzir organizações estatais e não estatais para promover esses valores estatais” (JUSTEN FILHO, 2009, p.3). Em Cirne Lima vislumbra-se essa aproximação quando o autor trata da utilidade pública: “A utilidade pública dá-nos, por assim dizer, o traço essencial do Direito Administrativo. A utilidade pública é a finalidade própria da administração pública [...]” (LIMA, 1987, p.15-16). Por fim, Aragão (2012, p.584) arremata dizendo que “Direito Administrativo sem previsão de meios de controle da Administração passa a ser mera recomendação, ciência da administração, não Direito propriamente dito”.

<sup>13</sup>Na mesma linha, Peixe (2002, p.28) consigna que, na linguagem atual, essa noção de registro em duplicata equivale a “confrontar o original com a cópia” a fim de verificar se não houve qualquer alteração intencional no registro original. A cópia, portanto, configura-se como elemento essencial, pois sem informação não há possibilidade de controle. Frise-se que “o controle tratado aqui corresponde à faculdade e dever dos indivíduos em estabelecer comparações entre padrões pré-estabelecidos e as suas pretensões” (PEIXE, 2002, p.29).

<sup>14</sup>Some-se o fato de o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, em seu art.6º, inciso V, ter insculpido o *controle* enquanto princípio fundamental da administração pública.

A principal finalidade do controle da administração pública consiste em constatar se a atuação administrativa guarda consonância com o sistema normativo vigente, o que remonta a origem do Estado de direito. Furtado (2007, p.1052) ensina que as principais razões desse controle são “assegurar proteção aos cidadãos, permitir o equilíbrio entre os poderes do Estado e contribuir para a melhoria dos serviços estatais”.

A esses pontos de vista, pode-se acrescentar que o controle, de modo mais amplo, alcançará a probidade e a moralidade administrativas no atuar dos agentes públicos, ou seja, atingirá aspectos de cunho subjetivo, essenciais à dinamicidade ínsita ao agir da administração pública.

Assim sendo, oportuno discorrer sobre os controles que podem incidir sobre a administração pública. Didaticamente, foi estabelecida a divisão em controles institucionais (controles interno, externo e judicial) e controle social.

## 2.1 CONTROLES INSTITUCIONAIS

Adverte-se que a expressão ‘controles institucionais’ é aqui utilizada em acepção ampla para designar as estruturas de fiscalização e monitoramento pertencentes ao Poder Público, opondo-se, nesse sentido, ao controle social, o qual será abordado adiante.

Pretende-se realizar um breve exame acerca dos controles institucionais, adotando-se, para tanto, a classificação empregada por diversos autores, dentre eles Bacellar Filho (2008, p.224), que subdivide o controle em interno e externo, conforme o órgão controlador esteja ou não inserido na estrutura do órgão/entidade controlado. Ainda em controles institucionais, será despendida uma concisa atenção ao controle judicial da administração pública.

### 2.1.1 Controles interno e externo e o dever de prestar contas

A Constituição da República de 1988, ao dispor sobre a competência de fiscalização (contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial) da União e das entidades da

administração direta e indireta (art.70, *caput*), assinala a relação que se estabelece entre o controle, seja ele interno ou externo<sup>15</sup>, e o dever de prestar contas (art.70, parágrafo único)<sup>16</sup>.

A dicção constitucional a larga ao prever que, independentemente se pessoa física ou jurídica, se pública ou privada que venha a ser beneficiários de recursos públicos, tem o dever de prestar contas, a fim de que reste demonstrado o interesse público nos atos praticados pelos agentes públicos. Ressalte-se que as informações contidas na prestação de contas, para fins de parâmetro, são essenciais ao controle.

Na esfera da administração federal, Controladoria-Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU) destacam-se no exercício, respectivamente, dos controles interno e externo<sup>17</sup>.

Quanto ao controle interno<sup>18</sup>, ou autocontrole, consiste ele na capacidade fiscalizatória desempenhada pelos próprios órgãos da Administração, previsto, com mais detalhes no artigo 74, da Constituição da República vigente<sup>19</sup>, ao estabelecer parâmetros do controle interno dos Poderes instituídos (Legislativo, Executivo e Judiciário).

Na seara da administração pública federal, merece evidência, como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União (CGU), sendo ela responsável pela assistência à Presidência da República, direta ou indiretamente, em assuntos relativos à defesa do patrimônio público, não se olvidando de sua

---

<sup>15</sup>Castro (2008, p.37) associa os controles interno e externo aos controles vertical e horizontal, respectivamente.

<sup>16</sup>**Parágrafo único.** Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

<sup>17</sup>Nos termos do art.71, da Constituição Federal, o controle externo incumbe ao Congresso Nacional, que será auxiliado pelo Tribunal de Contas da União nessa missão institucional. Assim, o Tribunal de Contas da União trata-se de órgão independente e auxiliar do Poder Legislativo, com jurisdição administrativa, haja vista que suas decisões que resultem imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo (§3º, art.71, da CF).

<sup>18</sup>Importa mencionar que ‘controle interno’ não se confunde com a noção de ‘controles internos administrativos’. Estes se referem ao “[...] conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados”, ao passo que o primeiro aponta para as “[...] unidades administrativas, integrantes dos sistemas de controle interno da administração pública federal, incumbidas, entre outras funções, da verificação da consistência e qualidade dos controles internos, bem como do apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal” (art.1º, parágrafo único, incisos X e XI da IN TCU 63/2010).

<sup>19</sup>**art.74.** Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. (grifo nosso)

função fomentadora da transparência na gestão pública<sup>20</sup> e exerce sua competência nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta exercendo a supervisão técnica<sup>21</sup>.

Dentre as secretarias que compõem a CGU, aquela que guarda maior pertinência com os comandos constitucionais do art.74 é a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), sendo ela responsável, por exemplo, por fiscalizar e avaliar o cumprimento de metas previstas nos planos plurianuais (PPA), a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

Ainda quanto às competências constitucionais inerentes ao sistema de controle interno, incumbe à SFC a comprovação da legalidade e avaliação dos resultados (quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial) relativos aos atos de gestão praticados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal. Para isso, a SFC vale-se das ações de auditoria, em especial, das ‘auditorias anuais de contas’ e das ‘auditorias de acompanhamento de gestão’ (BRASIL, CGU, 2014).

Outro aspecto que se pode destacar com relação à atuação das secretarias da CGU, particularmente da SFC, é que, ao realizar ações de auditoria nos órgãos e entidades da administração pública federal, acaba por prestar apoio ao controle externo, em especial, ao Tribunal de Contas da União, cumprindo assim sua missão constitucional (art.74, IV, §§).

Portanto, a CGU é o órgão que contribui para a plena eficácia da exigência constitucional em relação ao controle interno.

A par desses aspectos, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional<sup>22</sup> com auxílio do Tribunal de Contas da União<sup>23</sup>, ao qual compete “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta [...], e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”, bem como “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário”, nos termos do art.71, incisos II e VIII, da Constituição de 1988.

---

<sup>20</sup>As competências da Controladoria-Geral da União (CGU) foram estabelecidas pela Lei 10.683, de 28 de maio de 2003.

<sup>21</sup>Para tanto, a CGU “está estruturada em quatro unidades finalísticas, que atuam de forma articulada, em ações organizadas entre si: Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), Corregedoria-Geral da União (CRG) e Ouvidoria-Geral da União (OGU)”. Essa atual configuração da estrutura da CGU - que congrega funções de i) prevenção e combate à corrupção; ii) controle; iii) correição e; iv) ouvidoria - decorre da edição do Decreto 5.683, de 24 de janeiro de 2006 (BRASIL, 2014).

<sup>22</sup>O Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, desempenha o Poder Legislativo, competindo-lhe, exclusivamente, a atribuição de “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (art.49, X, da CF/1988).

<sup>23</sup>O Tribunal de Contas da União desempenha o controle parlamentar ou legislativo indireto, isto é, um controle financeiro e não político, este a cargo do Congresso Nacional.



Arrematando o enfoque acerca dos controles interno e externo e do dever de prestar contas dos responsáveis pela gestão da coisa pública (*res publica*), cabe tratar, resumidamente, da relação de complementaridade existente entre CGU e TCU no que tange ao processo de contas de órgãos e entidades da administração pública federal<sup>24</sup>.

Em atenção ao assinalado na Constituição Federal (art.70, parágrafo único), os gestores públicos federais têm o dever de prestar contas, e o fazem, anualmente, por meio de um processo ordinário de contas, o qual é apreciado e julgado pelo Tribunal de Contas da União.

As peças que compõem um processo de contas, em especial o relatório de gestão<sup>25</sup>, são disciplinadas pela Instrução Normativa TCU 63, de 1º de setembro de 2010. Em síntese, o ato normativo estabelece normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituem o processo de contas da administração pública federal, nos termos do art.7º da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

Para além da IN TCU 63/2010 que traz uma instrução genérica sobre a prestação de contas, o Tribunal de Contas da União publica para cada exercício financeiro resoluções, decisões normativas e portarias, específicas sobre o assunto<sup>26</sup>.

Dentre esses normativos editados periodicamente pelo TCU, merecem destaque as decisões normativas que, em geral, dispõem sobre as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas do exercício julgadas, especificando, ainda, a forma, os prazos de entrega e os conteúdos das peças complementares que irão compor o processo de contas.

Para o exercício de 2014, a decisão normativa em questão é a DN TCU 134/2013. Analisando o normativo é possível identificar quais são os conteúdos das peças complementares que, juntamente com o relatório de gestão, compõem o processo de contas: i)

---

<sup>24</sup>As tomadas e prestações de contas são analisadas pelo Tribunal de Contas da União segundo aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia. Assim, prestação de contas, *lato sensu*, transcende o conceito tradicional de demonstrações contábeis e financeiras, e alcança a perspectiva da *accountability* (horizontal e vertical), a par da promoção da transparência pública e do fomento do controle social.

<sup>25</sup>*Relatório de gestão* diz respeito a “documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, organizado para permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis por uma ou mais unidades jurisdicionadas durante um exercício financeiro” (art.1º, parágrafo único, inciso II, da IN TCU 63/2010). Por sua vez, *unidades jurisdicionadas* faz referência a todos aqueles órgãos ou entidades da administração pública federal que se encontram sob a jurisdição administrativa do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014).

<sup>26</sup>Normas de prestação de contas relativas ao exercício de 2014: Resolução TCU 234/2010 - Estabelece diretrizes para as unidades internas do TCU relacionadas ao tratamento da prestação de contas da administração pública federal; Decisão Normativa TCU 134/2013 – Dispõe sobre as unidades jurisdicionadas que devem apresentar o relatório de gestão (prestação de contas) do exercício de 2014 e estabelece as regras para a elaboração de tal relatório; Portaria TCU 90/2014 - Orienta as unidades jurisdicionadas sobre a elaboração de conteúdos dos relatórios de gestão de 2014, com base na DN TCU nº 134/2013.

rol de responsáveis; ii) relatórios e pareceres de instâncias que devam pronunciar-se sobre as contas ou sobre a gestão; iii) relatório de auditoria de gestão; iv) certificado de auditoria; vi) parecer do dirigente do órgão de controle interno e; vii) pronunciamento do ministro supervisor ou de autoridade equivalente.

O grifo anterior em ‘relatório de auditoria de gestão’ serve para alertar que as ações de auditoria desenvolvidas pela CGU, particularmente as auditorias anuais de contas<sup>27</sup>, instruem o processo de contas que será apreciado e julgado pelo Tribunal de Contas da União. Mais uma vez, portanto, observa-se a CGU atua no apoio ao controle externo (art.74, IV, da CR/88)<sup>28</sup>.

### 2.1.2 Controle judicial

O controle judicial<sup>29</sup>, ou judiciário, da administração pública, decorre do princípio da inafastabilidade da jurisdição, ou da inafastabilidade do controle jurisdicional, que encontra previsão constitucional no art.5º, inciso XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Consiste num controle de legalidade, em sentido amplo, que visa identificar a legalidade e legitimidade do ato administrativo<sup>30</sup>, isto é, sua conformação com o ordenamento jurídico. Como aduz Furtado (2007, p.1050) “[...] a expressão controle de legalidade não se refere ao mero cumprimento das leis, mas à possibilidade de se verificar a adequação da atividade administrativa aos princípios e preceitos constitucionais”.

---

<sup>27</sup>Essa ação tem por escopo verificar se as informações prestadas pelos administradores públicos federais (por exemplo, informações apresentadas em relatório de gestão) guardam relação com a realidade fática. Ainda, nas ações de auditoria, os atos e fatos de gestão são analisados pelo órgão de controle interno. Todas essas ações estão voltadas à instrução do processo de contas dos gestores, subsidiando, assim, o julgamento por parte do Tribunal de Contas da União. Em outras palavras, trata-se de “[...] ação de controle conduzida pelo órgão de controle interno sobre as peças produzidas pelas unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas julgadas pelo tribunal, com vistas à verificação da conformidade e dos resultados da atuação da unidade no exercício a que se referem as contas” (anexo II, alínea d, da Norma de Execução CGU 1, de 18 de janeiro de 2013 aprovada pela Portaria CGU 133, de 18 de janeiro de 2013 ).

<sup>28</sup>Para além desse apoio, a CGU também é responsável pelo fomento do controle social, senão vide iniciativas como: portal da transparência do governo federal; páginas de transparência pública; observatório da despesa pública; programa olho vivo no dinheiro público; carta de serviços ao cidadão.

<sup>29</sup>Não deixa de ser uma forma de controle externo, contudo não se trata de um controle administrativo, e sim judicial, que alcança a legalidade dos atos praticados pelos gestores.

<sup>30</sup>Os atos administrativos gozam de presunção relativa (*iuris tantum*) de legitimidade/veracidade, pois é dever dos agentes públicos atuar *secundum legem*. Destarte, os atos administrativos são considerados legítimos e verdadeiros até prova em contrário. O ônus da prova nesses casos cabe, em regra, ao cidadão. Daí a importância de instrumentos que viabilizem o controle social da administração pública, como é o caso da Lei de Acesso à Informação. Ressalte-se que a informação é expediente anterior ao controle.

Ressalte-se que o controle, quanto a sua natureza, pode ser vislumbrado segundo a perspectiva da legalidade ou do mérito do ato administrativo<sup>31</sup>, o que, por sua vez, reclama uma discussão sobre discricionariedade e vinculação.

Discricionariedade e vinculação relacionam-se à margem de liberdade de atuação conferida pela lei e pela ordem jurídica ao administrador público. Em verdade não existem atos administrativos puramente discricionários ou vinculados, há sim uma prevalência ou preponderância de elementos<sup>32</sup> de um ou de outro (BACELLAR FILHO, 2008). Se discricionariedade corresponde a um maior campo de liberdade de atuação, o mérito repousa no “juízo de conveniência e oportunidade de que se vale o administrador público para a escolha da solução mais adequada ao caso concreto” (FURTADO, 2007, p.1055).

Portanto, verifica-se que o controle judicial alcança a discricionariedade<sup>33</sup> (controle de legalidade), mas não o mérito do ato administrativo, cujo controle se dá internamente, segundo critérios de conveniência e oportunidade<sup>34</sup>.

## 2.2 CONTROLE SOCIAL, ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Para tratar de controle social<sup>35</sup> da administração pública, acesso à informação e transparência pública não se pode olvidar da discussão, por mais que rasa, sobre a participação popular e democracia.

A Constituição da República de 1988, em seu art.1º, parágrafo único, assenta que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]”. Aliada a essa concepção de soberania popular tem-se a compreensão de democracia,

---

<sup>31</sup>A legalidade e o mérito repercutem, respectivamente, na abordagem sobre anulação e revogação do ato administrativo, nos termos da Súmula STF 473: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivado de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

<sup>32</sup>São elementos do ato administrativo: sujeito, objeto, forma, motivo e finalidade (BITTENCOURT, 2005).

<sup>33</sup>“Até mesmo nos atos discricionários a conduta de quem os pratica há de ser legítima, isto é, conforme as opções permitidas em lei e as exigências do bem comum. Infringindo as normas legais, ou relegando os princípios básicos da administração, ou ultrapassando a competência, ou se desviando da finalidade institucional, o agente público vicia o ato de ilegitimidade e o expõe a anulação pela própria Administração ou pelo Judiciário” (MEIRELLES, 2010. p.696-697).

<sup>34</sup>Saliente-se que o tema é polêmico na doutrina e na jurisprudência, em especial, na estrangeira, onde variam os posicionamentos ora para estender a liberdade do administrador, ora para restringi-la.

<sup>35</sup> Entendida aqui por participação do cidadão na administração pública. Aliás, o art.37, §3º da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 19, de 04 de junho de 1998, afirmava sobre a necessidade de normativo infraconstitucional que regulamentasse esse tipo de participação popular, o que efetivamente ocorreu com a publicação da Lei de Acesso à Informação.

que encontra expressão na célebre frase<sup>36</sup> atribuída a Abraham Lincoln, presidente dos Estados Unidos da América, entre 1861 e 1865: “governo do povo, pelo povo e para o povo”<sup>37</sup>.

Diante disso, nota-se que a participação popular no controle do Estado (e, conseqüentemente, da administração pública) possui fundamento constitucional<sup>38</sup> e, nesse sentido, o acesso à informação pública consagra-se como direito fundamental do cidadão.

Aliás, o acesso à informação é reconhecido como direito fundamental pelos organismos da comunidade internacional. Exemplo desse *status* concedido encontra-se no posicionamento da Organização das Nações Unidas (ONU), constante da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

**art.XIX** Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras (grifo nosso)

Igualmente, na doutrina estrangeira, há estudos aprofundados sobre o direito à informação, mas, sobretudo, a obrigação de informar, dando-lhe precisos contornos, envolvendo atores e conteúdo relacionados aos dados a serem informados, quer sobre atos administrativos, quer sobre a atuação administrativa.

Com precisão, Einaudi (2002, p.2) ensina que “La définition courante du terme ‘information’ ne distingue donc pas le sujet actif du sujet passif. L’information désigne tout à la fois l’action de porter à la connaissance d’une personne un événement ainsi que le fait d’accéder à la connaissance de cet événement”.<sup>39</sup>

A par dessa noção básica, alia-se, no plano jurídico, outra ideia essencial: a aplicação de sanção quando há descumprimento de uma obrigação a ser cumprida. Nesse caso, a informação é obrigação, elemento essencial no que respeito ao direito do acesso à informação (EINAUDI, 2002).

---

<sup>36</sup>Discurso de Gettysburg, em 19 de novembro de 1863.

<sup>37</sup>Lijphart, ao tratar dos modelos consensual e majoritário de democracia, cita Clifford D. May (1987) para indicar que, provavelmente, o crédito dessa definição de democracia deveria pertencer a Daniel Webster, por ter feito um discurso trinta e três anos antes de Lincoln, no qual já falava de um “governo do povo, feito para o povo, pelo povo e prestando contas ao povo” (LIJPHART, 2003. p.17).

<sup>38</sup> Art.74, §2º, da CF: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

<sup>39</sup>Tradução livre: “A definição corrente do termo ‘informação’ não distingue o sujeito ativo do sujeito passivo. A informação designa, de todo modo, a ação de levar ao conhecimento de uma pessoa, um acontecimento que, dessa forma, o faz ter acesso à notícia desse evento” (EINAUDI, 2002, p.2).

Seguindo essa linha de raciocínio, Einaudi ressalta a relação entre a sanção e a regra de direito traz a relação fundamental da Teoria Geral do Direito: “On ne peut évidemment nier le caractere coercitif de la sanction, qui, à elle seule, peut révéler l’existence d’une obligation juridique alors même qu’aucun comportement dans un sens déterminé n’est prescrit par une règle de droit”<sup>40</sup> (EINAUDI, 2002, p.3).

Essa, portanto, uma premissa que não pode ser alijada ante à efetividade de um direito fundamental como é o acesso à informação. Pois, regra de direito sem a correspondente sanção não é regra, e sim mera recomendação, ou seja, para toda regra jurídica deve existir uma corresponde sanção, a ser aplicada quando a regra é violada (KELSEN, 2009 [1934]).

Apesar de o acesso à informação pública não ser assunto recente, vez que possui assento constitucional desde 1988, observa-se que o tema ganhou impulso, no Brasil, com a publicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, popularmente conhecida por Lei de Acesso à Informação (LAI), ou simplesmente Lei da Transparência.

A LAI regulamenta acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art.5º, no inciso II do §3º do art.37 e no §2º do art.216 da Constituição da República em vigor<sup>41</sup> e, por se tratar de uma lei nacional, é aplicável à totalidade dos entes da Federação. Recebeu regulamentação, no âmbito da União, por meio do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012.

O diploma legal impõe, à administração pública, o dever de garantir aos cidadãos o direito de acesso à informação pública. Há, nesse sentido, o compromisso com a promoção da transparência pública e o fomento do controle social, numa perspectiva de ampliação do espaço democrático<sup>42</sup>. Nessa linha, a LAI surge com a proposta de consolidar uma administração pública gerencial<sup>43</sup>, com foco em resultados, tendo em vista os anseios da sociedade com relação à eficiência da atuação administrativa<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup>Tradução livre: “Não se pode, obviamente, negar a natureza coercitiva da sanção, a única que pode revelar a existência de uma obrigação legal, embora nenhum comportamento em uma determinada direção seja previsto por lei”.

<sup>41</sup>**Art.5º, inciso 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.

**Art.37, § 3º** A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente [...]

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

**Art.216, inciso II** - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

<sup>42</sup>A ampliação do espaço democrático é operacionalizada na medida em que os cidadãos passam a ter inúmeros instrumentos de controle das atividades desempenhadas pela administração pública.

<sup>43</sup>A suposta superação de um modelo de administração pública que se mostrou ineficiente, a saber, modelo burocrático, foi proposta em 1995, na Era Fernando Henrique Cardoso. Exponente desse momento histórico, o

Não se tem, ainda, dados para aferir até que ponto as iniciativas voltadas à transparência pública e ao controle social podem assegurar a modernização da administração pública, tornando-a eficiente e democrática por excelência, e, por conseguinte, elevando e ampliando o grau de governança e governabilidade<sup>45</sup>.

Diante desse cenário, ao tratar do acesso à informação pública, para alguns autores, como Lopes (2007), é possível afirmar que existiria um círculo virtuoso entre a promoção da transparência e a modernização da Administração Pública, pois:

[...] a promoção da transparência leva à natural modernização da gestão pública. Em sentido inverso, a modernização da gestão pública conduz normalmente à promoção da transparência. Assim, concluímos que uma administração pública que deseja se modernizar, aumentar sua governança e atender melhor ao interesse público deve, como parte de seus esforços para a reforma do aparelho do Estado, investir em mecanismos de transparência governamental. Portanto, com base em toda a literatura e nas evidências empíricas aqui reunidas, pode-se notar que, de fato, o acesso à informação pública é um poderoso mecanismo para a melhoria da qualidade do gasto público. Investimentos em mecanismos de transparência, portanto, podem criar uma administração pública ao mesmo tempo mais democrática e efetiva. (LOPES, 2007, p.37, grifo nosso)

No mesmo sentido, ao referenciar-se à modernização da administração pública, Marques Neto (2009, p.196) anota a importância do controle e da transparência:

Ao vislumbrarmos condições para uma nova reforma da Administração Pública nos deparamos com a necessidade de modernização da máquina estatal, o que implica em repensar novas formas de organização de sua estrutura [...]. Mas, além disso, faz-se necessário também refletir sobre as estratégias que podem ser adotadas para o aprimoramento do funcionamento da máquina estatal, da perspectiva do aperfeiçoamento constante da atividade administrativa, com a utilização de instrumentos destinados a avaliar desempenho institucional, a incentivar a boa gestão e resultados satisfatórios, a prevenir a corrupção. E aqui o tema do controle, além da relação direta, tem importância significativa. As transformações por que vem passando o Estado nos dão a possibilidade de refletir e colocar em prática mecanismos que o tornem mais democrático, que proporcionem mais transparência ao exercício do poder decisório. (grifo nosso)

---

então responsável pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, Luiz Carlos Bresser-Pereira afirmava que o êxito da administração pública gerencial dependeria da capacidade de cobrança dos cidadãos, referendando, desde então, a ideia de controle social da administração pública (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.25).

<sup>44</sup> Acredita-se, entretanto, que o estágio atual da administração pública reveste-se de uma concepção híbrida, contando com traços dos modelos burocrático, gerencial e resquícios do patrimonialismo.

<sup>45</sup> Governança e governabilidade são conceitos imbricados. O primeiro diz respeito à capacidade de governo do Estado com base em seu aparelhamento, ao passo que o último refere-se ao poder para governar, com base na legitimidade democrática. De outra forma, a governança corresponde à “[...] capacidade do governo responder às demandas da sociedade, à transparência das ações do poder público e à responsabilidade dos agentes políticos e administradores públicos pelos seus atos” (BRASIL, TCU, 2014).

A confirmar as assertivas acima transcritas, vislumbra-se que a transparência pública é condição necessária à participação democrática. Contudo, não basta que a informação seja tão somente disponibilizada ao público, pois a mera publicidade não garante o efetivo acesso à informação. Logo, a informação deve ser veiculada de forma clara e acessível a todo e qualquer cidadão<sup>46</sup>, a fim de que a assimetria informacional entre cidadão e administração pública possa ser reduzida e, nesse sentido, possa haver um controle social efetivo com vistas à eficiência da atividade administrativa.

É, pois, exatamente, essa disparidade informacional que dificulta o controle social, que a seguir se fará um esforço para compreender a teoria da agência sob o ponto de vista do setor público.

### 3 TEORIA DA AGÊNCIA: RELAÇÃO PRINCIPAL-AGENTE

A teoria da agência, ou do agenciamento, traduzida na relação ‘principal-agente’, tem por base doutrinária estudos que se harmonizam com o tema da governança corporativa, típico do setor privado, de origem microeconômica<sup>47</sup>. Porém, o enfoque da teoria conforma-se com a perspectiva da governança aplicada ao setor público (governança no Estado ou, simplesmente, governança pública), na qual a relação de agência é identificada nas interações entre sociedade e Estado, em especial, entre cidadãos (principal) e agentes públicos<sup>48</sup> (agente).

Slomski et al. (2010, p.935) sustenta que a governança no Estado (governança pública) está estruturada segundo a contribuição de três teorias: da firma, dos contratos e da agência<sup>49</sup>. Contudo, para os fins deste estudo, importa a análise quanto à teoria da agência.

---

<sup>46</sup> Mesmo porque a informação é um bem público, e seu sigilo é exceção (art.3º, inciso I, da Lei de Acesso à Informação).

<sup>47</sup> Como sugestão de leitura acerca da teoria da agência na perspectiva da microeconomia: PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. Tradução Eleutério Prado, Thelma Guimarães. 6.ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006. p.541-546. VARIAN, Hal R. **Microeconomia: conceitos básicos**. Tradução Maria José Cyhlar Monteiro, Ricardo Doninelli. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. VARIAN, Hal R. **Microeconomia intermedia**. 8.ed. Caxias, Portugal: VerlagDashofer, 2010. PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de (Orgs.). **Manual de economia**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p.219-221.

<sup>48</sup> Alcançam à categoria dos agentes públicos: agentes políticos, servidores estatais (servidores e empregados públicos) e particulares em colaboração com a Administração (MELLO, 2010, p.247-254). Di Pietro, ao referenciar que agente público “é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta”, acrescenta à classificação a categoria dos militares (DI PIETRO, 2009, p.510-517).

<sup>49</sup> A teoria da firma é atribuída ao economista inglês Alfred Marshall (1842-1924) que, em seu livro *Principles of economics* (1890), versou sobre a maximização de lucros como objetivo intrínseco das empresas. Associada a essa teoria, Ronald Harry Coase, dedicando-se ao estudo da natureza da firma (1937), “caracterizou a firma como uma região de troca sobre a qual o sistema de mercado era suprimido e a alocação de recursos era

A relação de agência tem amparo nas teorizações de Michael C. Jensen e William H. Meckling, particularmente no artigo intitulado *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure* (1976). Tal relação corresponde à ideia de contrato, no qual uma das partes (o principal) contrata a outra parte (o agente) para desempenhar alguma tarefa em seu favor. Para isso, o principal delega<sup>50</sup> autoridade de tomada de decisões ao agente. Todavia, nem sempre o agente atua em conformidade com os interesses daquele que lhe outorgou poderes de decisão (JENSEN; MECKLING, 1976, p.310).

Esse fundamento contratualista transladado para a governança pública coaduna com a relação que se opera entre sociedade e Estado, aproximando-se, portanto, da visão de contrato social de Jean-Jacques Rousseau. Nesse sentido, o Estado existe para realizar o bem comum, e o faz prestando serviços aos cidadãos por meio de seu aparelhamento - administração pública (SLOMSKI, 2009, p.20-25).

Como anotado, de uma relação de agência (independentemente do contexto, se privado ou público) surgem situações indesejadas decorrentes da assimetria informacional existente entre os contratantes, isto é, entre o principal e o agente, haja vista que este detém, em regra, mais informações se comparado àquele que lhe delegou a tarefa. Fala-se, então, em problemas da agência, ou dilema da agência.

O dilema da agência, portanto, é caracterizado tanto pelo conflito de interesses (na medida em que os interesses do agente nem sempre estão em consonância com os interesses do principal<sup>51</sup>, haja vista as lacunas de informação do principal que possibilitam o desvio de finalidade por parte do agente), quanto pelo custo da agência (*agency cost*), isto é, o custo para alinhar a atuação do agente aos interesses do principal (JENSEN; MECKLING, 1976, p.309-312).

Em outras palavras, o agente, por ter supremacia sobre as informações, perseguir seus próprios objetivos, e não os objetivos do principal, faz surgir o conflito de interesses (PINDYCK; RUBINFELD, 2006, p.541).

---

realizada, ao invés de mercado, por autoridade e direção”. De modo distinto, Armen A. Alchian e Harold Demsetz, em *Teoria dos contratos* (1972), “ênfatizam o papel do contrato como veículo para a troca voluntária”. Dessa perspectiva contratualista, surge a *Teoria da agência* (1976), de Michael C. Jensen e William H. Meckling, que “evidencia que a separação entre proprietários e administradores cria uma relação de agência e os problemas da assimetria informacional entre o agente e o principal” (SLOMSKI, 2010, p.935-937).

<sup>50</sup>Tsebelis, em *Atores com poder de veto*, cita Mathew D. McCubbins, cientista político da Universidade da Califórnia que se dedicou ao exame da lógica de delegação (TSEBELIS, 2009, p.155).

<sup>51</sup>Remete-se ao que fora tratado anteriormente quando se falou dos controles da administração pública, notadamente quanto à classificação proposta por Bandeira de Mello que subdivide o interesse público em primário (interesse público propriamente dito) e secundário (interesse particular/individual do Estado) (MELLO, 2010, p.65).



Na perspectiva pública do conflito de interesses na relação de agência, Andrade e Rossetti (2006, p.553) identificam os contribuintes (cidadãos) como “agentes principais e outorgantes do modelo de governança pública”, e ainda complementam:

Afinal, são os cidadãos contribuintes que canalizam recursos para o Estado, capitalizando-o, para que ele possa produzir bens e serviços de interesse público. A expectativa é que os administradores do setor público cuidem da eficaz alocação destes recursos e, conseqüentemente, ao máximo retorno total dos tributos pagos [...]. Ocorre, porém, como no caso das corporações, que as decisões dos gestores públicos podem conflitar com os interesses dos contribuintes. (ANDRADE; ROSSETTI, 2006, p.553-554, grifo nosso)

A problemática decorrente de condições de informação incompleta ou assimétrica, sob a perspectiva da governança pública, será tratada nos dois próximos itens, tendo como referência o direito fundamental de acesso à informação pública e a profissionalização da função pública.

Destarte, tendo como pano de fundo a teoria da agência e, mais especificamente, reportando-se ao dilema da agência, que se reflete no conflito de interesses decorrente da assimetria informacional característica das relações de agência, é que se fará, no item 3.1, um estudo sobre a possibilidade de a Lei de Acesso A Informação (LAI) operar como instrumento que relativiza a disparidade de informação existente entre cidadão e Estado (conseqüentemente, administração pública), disparidade essa que acaba por conduzir a desvios de finalidade por parte dos agentes públicos.

Por derradeiro, no item 3.2, ainda quanto ao problema da agência, o enfoque a ser trabalhado é o custo da agência, ou seja, o custo a ser despendido para alinhar a atuação do agente aos interesses do principal. Esse custo, em geral, está associado à implantação de mecanismos ou instrumentos de recompensas, que tenderiam a nortear a atuação do agente conforme a finalidade pretendida pelo principal. No contexto da governança pública, é apresentada a proposta da ‘profissionalização da função pública’ como um desses mecanismos tendentes a alinhar a atuação dos agentes públicos aos interesses da sociedade, sem que haja, no curso dessa atuação, quaisquer desvios de finalidade.

### 3.1 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SUA FUNÇÃO RELATIVIZADORA DA ASSIMETRIA INFORMACIONAL

Ao estabelecer que o acesso à informação pública é a regra, e sigilo a exceção (art.3º, inciso I), a Lei de Acesso à Informação (LAI) busca implementar uma cultura de acesso (BRASIL, CGU, 2013), de modo que a disparidade informacional existente entre cidadão e agentes públicos possa ser mitigada, encorajando, assim, o controle social da administração pública.

Há evidentes e inquestionáveis abismos de informação – básica, não raro – entre os cidadãos e a administração pública. Essa lacuna abissal pode ser constatada desde a precariedade ou inexistência de uma informação básica – como, por exemplo, a localização de um setor da administração pública ou, ainda, qual agente é responsável pelo atendimento - até a edição de regras cuja linguagem não é compreensível para o homem comum. Em todos os casos, do mais simples ao mais complexo, há a transgressão ao interesse público e ao direito fundamental à informação.

Nesse contexto de governança no setor público e, voltando os olhos à teoria da agência e, particularmente, ao problema da assimetria informacional característico das relações de agência (principal-agente), ensina Slomski (2009, p.32) que esse problema acaba por se refletir na “larga margem de insatisfação popular para com os serviços prestados pelo Estado e a desconfiança do público em geral sobre a forma como são geridos os recursos pagos direta ou indiretamente pela população”.

Ademais disso, as dificuldades causadas pela assimetria informacional no setor público são agravadas, também, em razão da extensa cadeia principal-agente que se assenta entre cidadão e agentes públicos (SLOMSKI, 2009, p.33-34): desde o governante eleito até o servidor que atua na base (nível operacional) da administração pública.

Sobre a cadeia principal-agente, alerta Przeworski (2006, p.40):

Para que o governo tenha um desempenho satisfatório, a burocracia precisa ser efetivamente supervisionada pelos políticos eleitos, que, por sua vez, devem prestar contas aos cidadãos. Mais especificamente, os políticos devem usar a informação privada que os cidadãos têm sobre o funcionamento da burocracia para monitorar os burocratas, e os cidadãos devem ser capazes de saber quem é responsável pelo que e de aplicar, em cada caso, a sanção apropriada. (grifo nosso)

Dessa forma, a transparência pública que se pretende, no Brasil, com o advento da LAI visa desenvolver o controle social. Isso porque não há como desconsiderar que a informação é o expediente anterior ao controle; ou seja, sem informação não há controle.

Ainda, conforme estabelece o art.8º da LAI, é dever dos órgãos e entidades da administração pública 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”.

Nesse compasso, cabe lembrar a concepção de que há efetiva obrigação jurídica da administração pública de propiciar, aos cidadãos, o fácil e instantâneo acesso à informação nos assuntos públicos.

Retomando as lições de Teoria Geral do Direito, que informa que para toda regra jurídica deve existir uma corresponde sanção, a ser aplicada quando a regra é violada (KELSEN, 2009 [1934]), resta saber quais são as sanções (se existentes) para o caso de descumprimento das regras contidas na Lei de Acesso à Informação.

Ao se realizar uma análise, mesmo que superficial, do diploma legislativo, nota-se que, em seu art.32, o legislador relacionou as condutas ilícitas que podem ser acometidas por agentes públicos, e as tratou como ilícitos administrativos passíveis de responsabilização por meio de procedimento administrativo disciplinar que assegure o contraditório e a ampla defesa.

Ainda, a LAI estabelece, no art.33, as sanções aplicáveis às pessoas físicas ou às entidades privadas que detenham informações em virtude do vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixem de observar os dispositivos da LAI: i) advertência; ii) multa; iii) rescisão do vínculo com o poder público; iv) suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos; e v) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

### 3.2 PROFISSIONALIZAÇÃO DA FUNÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE “RECOMPENSA<sup>52</sup>” DA RELAÇÃO DE AGÊNCIA

O presente item visa apresentar a ‘profissionalização da função pública’ como mecanismo ou instrumento de “recompensa” capaz alinhar a atuação dos agentes públicos aos interesses da sociedade, sem que haja quaisquer desvios de finalidade. Portanto, a análise a ser desenvolvida cinge-se à questão do custo da agência que, em geral, está associado à implantação desses mecanismos ou instrumentos de recompensas.

Fora visto que, em uma relação de agência, o agente nem sempre age no interesse do principal<sup>53</sup> - por exemplo, o agente público atuando em detrimento da sociedade. Para evitar essa situação indesejada, devem existir mecanismos para que se possa orientar a atuação do agente conforme o previamente acordado. Todavia, a adoção de mecanismos com intenção de alinhar os interesses enseja custo, o chamado custo de agência (*agency cost*).

Frise-se, na doutrina clássica de governança corporativa tais mecanismos correspondem às recompensas oferecidas ao agente para que exerça sua função em estrita correspondência aos desejos do principal. Resta saber como esse fenômeno opera na administração pública.

Slomski (2009, p.34) acredita que, do mesmo modo como ocorre com os empregados de empresas privadas, “os servidores públicos esperam obter uma remuneração maior pela produtividade obtida no exercício de suas funções”.

Essa, entretanto, é apenas uma das alternativas que buscam evitar eventuais desvios com relação ao interesse público.

A profissionalização da função pública, tal como defendida por Bacellar Filho (2005, p.21-36), também pode se apresentar como recurso de “recompensas”. Isso porque, por exemplo, a discussão atinente à estabilidade de servidores públicos e à ocupação de cargos em comissão pode conduzir ao discurso sobre modernização da administração pública.

Citando a doutrina italiana<sup>54</sup>, leciona o autor que a administração pública não visa acautelar interesses do Estado, mas dos cidadãos. O aparelho do Estado, nesse sentido, está voltado à satisfação das necessidades coletivas (BACELLAR FILHO, 2005, p.21).

---

<sup>52</sup>Recompensa deve ser associada a noção de sistema de incentivo a atuação conforme as finalidades previamente acordadas.

<sup>53</sup>“[...] baseando-se na premissa de que o agente dispõe de mais informações que o principal para o processo de tomada de decisões, o agente poderá procurar atingir seus próprios objetivos” (SLOMSKI, 2009, p.34).

<sup>54</sup> Com base no princípio democrático e na soberania popular “o funcionário não serve o governo e comanda os cidadãos, mas serve exclusivamente os cidadãos” (PABUSA apud BACELLAR FILHO, 2005, p.21).

Da mesma forma, Przeworski (2006, p.39), ao versar sobre reforma do Estado, reforça o anseio em se “construir instituições que dêem poder ao aparelho do Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer”. Dentre os desafios da reforma do Estado, destaca-se a necessidade de criação de incentivos para que os servidores públicos atuem de modo a satisfazer o interesse público (PRZEWORSKI, 2006, p.40).

Por fim, a correlação dos temas versados neste artigo permite enfatizar que a Lei de Acesso à Informação (LAI) demonstra imenso potencial no que tange à instrumentalização da participação popular voltada ao controle social do Estado e da administração pública, de modo a orientar a atuação do Poder público segundo os interesses da coletividade.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O caminho percorrido neste estudo foi orientado pela concepção de que acesso à informação enquanto direito fundamental. Como visto, trata-se de um direito que fora regulamentado pela Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI): diploma legislativo com pretensão de promover a transparência pública e de ampliar o espaço democrático.

Não resta dúvida de que o acesso à informação é expediente anterior e necessário ao controle social. Nesse contexto, a LAI surge como instrumento que visa relativizar a assimetria informacional existente entre sociedade e Estado, no que se refere especificamente à relação entre cidadão e administração pública (relação de agência; principal-agente), cabendo destacar que o exercício da atividade administrativa é desempenhado por agentes públicos - os burocratas da “linha de frente”.

Na medida em que o cidadão passa a ter acesso amplo e irrestrito às informações públicas, vislumbra-se a tendência de equilíbrio entre a informação disponível e aquela experimentada pela administração pública, possibilitando, desse modo, o fortalecimento do controle social.

Assim, para tentar explicar como se opera essa relação entre cidadão e administração pública, o ensaio serviu-se da teoria da agência, traduzida na relação principal-agente, que revela uma transposição conceitual da governança corporativa para a governança aplicada ao setor público.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. **Profissionalização da função pública: a experiência brasileira. A ética na administração pública**. In: SALGADO, David Cienfuegos; OLVERA, Miguel Alejandro López (Org.). *Responsabilidad, contratos y servicios públicos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005. p.21-36.

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. **Manual de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Acesso à informação**, Brasília, 2013. Disponível em:  
<<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/CartilhaAcessoainformacao.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2013.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Competências**, Brasília, 2014. Disponível em:  
<<http://www.cgu.gov.br/CGU/Competencias/index.asp>>. Acesso em: 15 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, 18 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Contas**, Brasília, 2014. Disponível em:  
<<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, ENAP, Brasília, a.47, n.1, jan./abr. 1996. Disponível em:  
<<http://academico.direitorio.fgv.br/ccmw/images/1/1d/Bresser.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria e controle interno na administração pública: evolução do controle interno no Brasil: do Código de Contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003: guia para atuação das auditorias e organização dos controles internos nos estados, municípios e ONGS**. São Paulo: Atlas, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

EINAUDI, Tania. **L'obligation d'informer dans le process administratif**. Paris: LGDJ, 2002.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, Cambridge, v.3, n.4, oct. 1976. p.305-360.

KELSEN, Hans. Teoria pura do direito. 8.ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009 [1934].

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA, Rui Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 6.ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1987.

LOPES, Cristiano Aguiar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, n.8, dez. 2007. p.5-40.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. Os grandes desafios do controle da administração pública. *In*: MODESTO, Paulo (Org.). **Nova organização administrativa brasileira**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

PEIXE, Blênio César Severo. **Finanças públicas**: controladoria governamental – em busca e do atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Curitiba: Juruá, 2002.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. Tradução Eleutério Prado, Thelma Guimarães. 6.ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado**: uma perspectiva *agent x principal*. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. 7.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p.39-73.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. 1.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_ et al. A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria-Geral do Município de São Paulo. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, a.44, jul./ago. 2010. p.933-957.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto**: como funcionam as instituições políticas. Tradução Micheline Christophe. Rio de Janeiro: FGV, 2009.