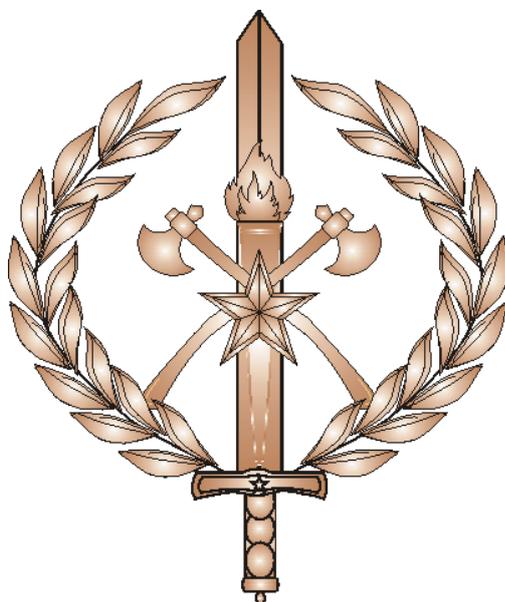


**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL
DEPARTAMENTO DE ENSINO, PESQUISA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
DIRETORIA DE ENSINO
CENTRO DE ESTUDOS DE POLÍTICA, ESTRATÉGIA E DOCTRINA
CURSO DE ALTOS ESTUDOS PARA OFICIAIS DOS QUADROS DE SAÚDE E
COMPLEMENTAR**

Maj. QOBM/Méd. GUSTAVO KORST FAGUNDES



**ACCOUNTABILITY E PUBLICIDADE DO GASTO PÚBLICO:
APLICABILIDADE DA TRANSPARÊNCIA ATIVA PARA OS GASTOS
DE SAÚDE DO CBMDF**

BRASÍLIA
2023

Maj. QOBM/Méd. GUSTAVO **KORST** FAGUNDES

**ACCOUNTABILITY E PUBLICIDADE DO GASTO PÚBLICO:
APLICABILIDADE DA TRANSPARÊNCIA ATIVA PARA OS GASTOS
DE SAÚDE DO CBMDF**

Trabalho monográfico apresentado ao Centro de Estudos de Política, Estratégia e Doutrina como requisito para conclusão do Curso de Altos Estudos para Oficiais – Saúde e Complementar do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

Orientador: Ten.-Cel. QOBM/Méd. HENRY CARLOS GOMES **MONÇÃO**

BRASÍLIA
2023

Maj. QOBM/Méd. GUSTAVO KORST FAGUNDES

**ACCOUNTABILITY E PUBLICIDADE DO GASTO PÚBLICO: APLICABILIDADE
DA TRANSPARÊNCIA ATIVA PARA OS GASTOS DE SAÚDE DO CBMDF**

Monografia apresentada ao Centro de Estudos de Política, Estratégia e Doutrina como requisito para conclusão do Curso de Altos Estudos para Oficiais – Saúde e Complementar do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

Aprovado em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

CÉLIO WILSON RODRIGUES – Cel.QOBM/Comb.
Presidente

CRISTIANNE DA SILVA ANTUNES – Ten-Cel. QOBM/Comb.
Membro

ANDRÉ TELES – Ten-Cel. QOBM/Comb.
Membro

HENRY CARLOS GOMES MONÇÃO – Ten.-Cel. QOBM/Méd.
Orientador

“Publicidade é justamente elogiada como um remédio para doenças industriais e sociais. Diz-se que a luz do sol é o melhor desinfetante, a luz elétrica o mais eficiente policial.”

Louis Brandeis

RESUMO

A pesquisa realizada teve como objetivo principal avaliar a aplicabilidade da divulgação de dados de despesas de saúde realizadas pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal na cobertura da assistência médica de seus militares, seus dependentes e pensionistas, ou seja; especificamente o pagamento de procedimentos médicos, consultas e internações, determinando se é adequado ao melhor interesse público e se é legalmente possível publicar essas informações de forma detalhada dando-lhes transparência ativa. A hipótese é que divulgar os custos detalhados das despesas médicas para pessoal militar e seus dependentes é exigido pelo princípio geral de transparência e responsabilidade dos gastos públicos, desde que a confidencialidade médica de diagnósticos e tratamentos sejam mantidas. O estudo utilizou uma observação sistemática da divulgação de despesas médicas pela administração pública seguida de uma análise hermenêutica da legislação relevante. A pesquisa concluiu que não há limitação legal ou ética para divulgar despesas de saúde individualizadas e detalhadas, desde que a identidade pessoal, o diagnóstico e tratamento de cada indivíduo sejam protegidos. Tal divulgação detalhada permitiria à sociedade controlar e prevenir condutas indevidas nas empresas responsáveis pela assistência médica do CBMDF, promovendo transparência e responsabilidade no setor público.

Palavras-chave: Accountability. Transparência Pública. Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. Qualidade do Gasto Público. Gastos com assistência à saúde.

ABSTRACT

The research aimed to assess the applicability of disclosing health expenditure data, carried out by the Military Fire Department of the Federal District (CBMDF) to cover the medical assistance of its personnel and dependents, and whether it is suitable to publish this information in a detailed way. The hypothesis is that active transparency of medical expenses is required under the general principle of accountability and quality of public expenditure, maintaining medical confidentiality. The study used a systematic observation of public administration's disclosure of medical expenses and hermeneutical analysis of relevant legislation. The research concludes that there is no legal or ethical limitation to disclosing individualized and detailed health expenditures, keeping secret the personal identity, diagnosis, and treatment of each individual. Such detailed disclosure would allow society to control and prevent misconduct in the CBMDF's health care, promoting transparency and accountability in the public sector.

Keywords: *Accountability. Military Fire Department of the Federal District. Quality of Public Expenditure. Health Care Expenses.*

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Uma primeira aproximação do relacionamento entre transparência e accountability.....	23
Tabela 2 – Detalhando o relacionamento entre transparência e accountability.....	23
Tabela 3 Funções e Disfunções da Accountability Pública.....	28

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais características distintivas entre transparência ativa e passiva.....	29
---	-----------

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ABO-DF	Associação Brasileira de Odontologia do Distrito Federal
ABRAJI	Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
AMB	Associação dos Magistrados do Brasil
ANJ	Associação Nacional de Jornais
ANPR	Associação Nacional dos Procuradores da República
CBMDF	Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal
CONAMP	Associação Nacional do Ministério Público
FMI	Fundo Monetário Internacional
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LAI	Lei de Acesso a Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ME	Ministério da Economia
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPU	Ministério Público da União
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
OPME	Órteses, Próteses e Materiais Especiais
PAPNE	Programa de Assistência a Pessoas com Necessidades Especiais
PL	Projeto de Lei
PP	Partido Progressistas
PGR	Procuradoria Geral da República
RN	Rio Grande do Norte
SEDGG	Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
SEGRT	Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público
SGP	Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal

SIPEC	Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UnB	Universidade de Brasília
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
VRPO	Tabela de Valores Referenciais para Procedimentos Odontológicos

LISTA DE SÍMBOLOS

n°

Número

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1. Definição do problema	16
1.2. Justificativa.....	17
1.3. Objetivos	18
1.3.1. Objetivo geral.....	19
1.3.2. Objetivos específicos.....	19
1.4. Hipóteses	19
2. REVISÃO DE LITERATURA	21
2.1. Accountability	21
2.2. Direito à intimidade e Direito à Informação	30
3. METODOLOGIA	32
3.1. Apresentação	32
3.2. Universo	35
3.3. Amostra.....	36
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	38
4.1. Experiências da Administração Pública	38
4.2. Discussão do marco normativo	47
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS	61

1. INTRODUÇÃO

Embora no Brasil a saúde seja considerada um direito universal, é comum que seja oferecido, tanto para os empregados do setor privado quanto para servidores públicos e militares, como um benefício não monetário, a adesão a um plano de saúde.

No caso da Administração Pública, esse benefício raramente é integralmente custeado pelo empregador, sendo normalmente cobrada uma taxa do usuário do benefício, normalmente por meio de um valor mensal, podendo ou não ser cobrada dele adicionalmente uma coparticipação sobre os serviços médico-hospitalares efetivamente utilizados.

Existem atualmente diversas empresas privadas competindo nessa atividade econômica e oferecendo planos de saúde de variados preços e coberturas. Dessa forma, há órgãos em que o servidor público possui livre escolha de vinculação a um plano de saúde, sendo responsável pela sua contratação. A partir disso, o órgão público realiza um pagamento ao servidor, em forma de pecúnia, de um auxílio para ajudar a custear o valor da mensalidade do plano de saúde. Embora seja possível também que o órgão contrate um plano corporativo, essa prática é mais comum na iniciativa privada do que no setor governamental.

Há ainda outros órgãos públicos que optam por oferecer um plano de saúde de autogestão aos seus servidores, ou seja, ao invés de contratar uma empresa para oferecer esse atendimento para os servidores ou militares, o órgão efetua diretamente o pagamento de procedimentos, consultas e despesas hospitalares aos prestadores de serviços, mediante credenciamento prévio.

Dentre os órgãos que adotam esse último modelo, se encontra o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF), cuja cobertura de atendimento à saúde atualmente é responsável por garantir o pagamento de despesas médico-hospitalares que contemplam cerca de 30.000 vidas, incluindo militares, seus dependentes e pensionistas.

A transparência deve ser considerada um dos valores fundamentais para a Administração Pública, visto que é por meio dela que se possibilita que a sociedade tenha acesso a informações relevantes sobre as atividades realizadas pelo governo e pelos agentes públicos. Assim, é ela que permitirá aos cidadãos conseguirem uma maior participação no controle da gestão pública, bem como contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços que são habitualmente ofertados pelo Estado, sendo importante o seu efeito para promover a participação social na gestão pública.

A abertura de informações e dados de forma clara e acessível por parte da Administração Pública permite aos cidadãos contribuir com críticas e sugestões de melhorias e avaliar as políticas e ações implementadas pelo governo, comparando-as com as promessas de campanha e validando-as em relação aos interesses da sociedade, se tornando um instrumento de exercício democrático.

Assim, é cediço que a participação popular gerada por uma maior transparência e *accountability* pode contribuir para a melhora da qualidade dos serviços públicos e para o aumento da ética na Administração Pública (BRUSCA, ROSSI e AVERSANO, 2018). Esse fato é decorrente do maior escrutínio sobre as ações dos agentes públicos e da possibilidade de se verificar a adequação de seus atos pautado pelos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência.

Recentemente, diversos países vêm adotando legislação relacionada a transparência da gestão pública e sobre o direito do cidadão à informação, o que melhorou a quantidade de dados disponíveis para a sociedade como um todo. Esse tipo de normatização institucionaliza a transparência, ou seja, ela se torna uma política de Estado, não de governo. Embora essas leis aumentem o controle a que se submete o governo, isso é visto como importante porque garante que caso diferentes grupos políticos venham a assumir futuramente o governo, eles também estarão sujeitos às mesmas regras de transparência (MEIJER, 2007; WILLEMS e VAN DOOREN, 2012; BERLINER, 2014).

Essa tendência de institucionalização da transparência é vista como uma decorrência direta do desenvolvimento e da adoção da Nova Administração Pública em diversos países a partir dos anos 1980. Em virtude da adoção desse modelo de gestão, uma maior delegação para decisão foi concedida aos gestores públicos, o que naturalmente levou também a uma maior cobrança pela lisura no uso dos recursos, bem como pelo resultado atingido na condução das políticas públicas (HOOD, 1991).

Vários organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial vem emitindo recomendações destinadas a combater a corrupção especialmente relacionadas a transparência e *accountability* (BRUSCA, ROSSI e AVERSANO, 2018).

Embora se considere transparência e *accountability* como ferramentas importantes no combate a corrupção, para Lyrio, Lunkes e Taliani (2018), esses valores devem ser internalizados e alinhados com valores dos cidadãos e com um governo mais aberto. Dessa forma, a participação da população no processo político se torna mais efetiva e uma maior confiança no governo é criada auxiliando no desenvolvimento social e econômico das nações.

No Brasil, o direito de acesso às informações detidas pelo poder público mereceu preocupação do constituinte originário, que o relacionou no art. 5º da Carta Magna, entre os direitos e garantias fundamentais. Ao mesmo tempo, o princípio da publicidade foi definido como um dos cinco princípios explícitos da Administração Pública.

Entretanto, esse dispositivo constitucional levou mais de 20 anos para ser devidamente regulamentado. O que ocorreu com a adoção de duas normas, a Lei Complementar nº 131/2009 e a Lei nº 12.527/2011.

Assim, é um marco no desenvolvimento da transparência e *accountability* pública no Brasil, a publicação da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Por meio desta lei, foram estabelecidas regras para a divulgação de informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública (BRASIL, 2011).

O Projeto de Lei que deu origem a Lei de Acesso a Informação iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados no ano de 2003. Em 2009 foi apensado ao PL 219/2003, o PL 5228/2009, de autoria do Poder Executivo. Considerando o maior interesse demonstrado pelo Governo na matéria, houve a constituição, alguns dias depois da apresentação do PL 5228/2009, de Comissão Especial na Câmara dos Deputados, considerando que a matéria seria de competência de mais de 3 comissões temáticas (Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, Comissão de Educação e Cultura e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania), conforme determina o Regimento Interno daquela casa.

Durante a tramitação do projeto na Câmara dos Deputados, foram realizadas diversas audiências públicas, contando com as presenças do Ministro de Estado do Controle e da Transparência da Controladoria-Geral da União; do Assessor Especial do Ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República; do Subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil; do Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e de representantes da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR); da Associação Nacional do Ministério Público (CONAMP); da Associação dos Magistrados do Brasil (AMB); da Associação Nacional de Jornais (ANJ); da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI); da Associação Brasileira de Imprensa (ABI); do Arquivo Nacional; da Organização Transparência Brasil; da Organização Artigo 19; da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e da Universidade de Brasília (UnB), fazendo com que a sociedade pudesse se manifestar e contribuir com sugestões para o texto final.

No Senado Federal o projeto tramitou identificado como PL 41/2010 nas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática; de Direitos Humanos e Legislação Participativa; e de Relações Exteriores e Defesa Nacional, sendo remetida diretamente à sanção do Presidente da República ao fim de sua tramitação, tendo em vista que o texto aprovado na Casa Iniciadora e na Casa Revisora foram idênticos.

A LAI se tornou um importante instrumento legal para garantir a transparência na administração pública. É por meio dela que se estabelece que qualquer pessoa física ou jurídica tem o direito de solicitar informações aos órgãos e entidades públicas, os quais devem responder em um prazo máximo de 20 dias, conforme artigos 10 e 11 da lei (BRASIL, 2011). Adicionalmente, a lei também determina que as informações devem ser divulgadas de forma proativa, ou seja, sem que seja necessária uma solicitação formal por parte do cidadão.

1.1. Definição do problema

Os custos de assistência à saúde no âmbito do CBMDF (bem como da maioria das instituições públicas e corporações militares) são divulgados em seus sites, nos locais destinados à transparência, apenas em seu conjunto, sem individualização de custo dos materiais, hospitalares e honorários profissionais por procedimento médico.

Essa obrigação é decorrente do disposto na Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que determina no inciso II do parágrafo único do artigo 48 que a transparência será assegurada mediante a “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público”, entre outras obrigações (BRASIL, 2009).

Devido à crescente incorporação de tecnologia em métodos diagnósticos e terapêuticos em saúde, além do envelhecimento progressivo e aumento da longevidade das pessoas cobertas pela estrutura de assistência à saúde do CBMDF, é de importância que se pensem em caminhos que possibilitem o uso correto e eficiente dos recursos a isso destinados.

Recentes aumentos imprevistos dos gastos (pandemia de COVID 19) e consequências dessa (diminuição da atividade econômica e, conseqüentemente, da arrecadação estatal e inflação) adicionaram ainda mais

fatores desfavoráveis à adequação orçamentário-financeira do custeio da saúde do CBMDF.

Atualmente os gastos da Diretoria de Saúde são apresentados em anexo próprio da prestação de contas do CBMDF. Em 2022, o montante total de despesas no âmbito patrimonial executadas pela Diretoria de Saúde do CBMDF foi de R\$ 129.379.178,62 (cento e vinte e nove milhões, trezentos e setenta e nove mil, cento e setenta e oito reais e sessenta e dois centavos), dos quais 97% (noventa e sete por cento) foram gastos em prestação de serviços, conforme divulgado na Demonstração de Variações Patrimoniais.

Ressalte-se que, de acordo com Gee e Button (2014), há uma média global de 6,19% em relação aos gastos de saúde que seriam decorrentes de perdas e fraudes, o que, em relação aos valores apresentados pelo CBMDF para 2022 corresponderia a R\$ 8.008.571,16 (oito milhões, oito mil, quinhentos e setenta e um reais e dezesseis centavos).

1.2. Justificativa

Supõe-se que uma maior transparência das informações relativas aos gastos das entidades e órgãos públicos tenha a capacidade de aumentar o controle social, prevenindo assim o desperdício e o superfaturamento de despesas.

Com base nessa premissa, o desafio deste trabalho é entender de que forma uma maior transparência poderia beneficiar a economia dos recursos dispendidos com o sistema de saúde do CBMDF. Tendo isso em mente, uma solução seria a de aumentar a transparência desse tipo de gasto, verificando a viabilidade de divulgar essas informações de forma detalhada.

À primeira vista, essas informações seriam garantidas por sigilo, por serem informações de natureza pessoal. Entretanto, a transparência na administração pública já exige a divulgação das remunerações e outros

benefícios dos servidores públicos, informação que não foi considerada como necessária para garantir a intimidade das pessoas.

Embora a literatura já tenha abordado esse problema, ainda não há uma definição precisa sobre quais são as informações que devem ser informadas de forma proativa pelo poder público (DARBISHIRE, 2010).

Assim, urge que sejam concebidas todas as alternativas possíveis para que se evite o desperdício de dinheiro público e se possibilite a sobrevivência do sistema de assistência à saúde da corporação. A partir desse problema é que se desenvolverá a pergunta de pesquisa desse trabalho, que envolverá a aplicabilidade do aumento da transparência das informações relacionadas à assistência à saúde no âmbito do CBMDF. A implementação proposta não apenas cumprirá o que determina de forma clara a legislação pátria como poderá, como sugere a literatura, coibir práticas delituosas e abusos ao expor os gastos à análise da sociedade, organizações civis e imprensa livre.

Assim, a pergunta que emerge dessa preocupação é:

É aplicável, dentro da estrutura legal brasileira relacionada a transparência e ao direito da pessoa à sua intimidade, divulgar as despesas de saúde do CBMDF de forma pormenorizada?

1.3. Objetivos

Os objetivos da pesquisa são o geral e o específico. O objetivo geral deve ser uma diretriz abrangente e potencialmente global, ao passo que o objetivo específico trata de iniciativas de aplicação mais concreta e imediata. O objetivo específico deve estar em consonância e com alvo no objetivo geral, permitindo, quando concretizado, ter dado um passo em direção a esse.

1.3.1. Objetivo geral

Essa pesquisa acadêmica tem como objetivo geral identificar se as despesas relacionadas ao pagamento de procedimentos médicos, consultas e internações pelo CBMDF destinadas a custear a assistência médica de seu contingente e dos seus dependentes estão aptas a serem publicadas de forma detalhada pelo órgão, sendo dada transparência ativa dessas informações.

1.3.2. Objetivos específicos

Os objetivos específicos “têm função intermediária e instrumental, permitindo, de um lado, atingir o objetivo geral e, por outro, aplicá-lo a situações particulares” (LAKATOS e MARCONI, 2009, p. 202). Elencamos os possíveis passos para a consecução do objetivo geral proposto:

- Pesquisar as experiências existentes na administração pública com a divulgação detalhada de informações relacionadas a transferência de recursos com contraprestação.
- Verificar a legislação e a jurisprudência brasileira relacionadas a transparência e intimidade para determinar a viabilidade legal de divulgação das despesas médicas dos militares do CBMDF e seus dependentes.

1.4. Hipóteses

Transparência de gastos públicos é um indicador de evolução social fidedigno, havendo relação entre índices de desenvolvimento humano e a quantidade de informações disponibilizada pelo setor público em diferentes países (FUKUDA-PARR; GUYER e LAWSON-REMER (2011).

A herança Ibérica do Brasil, saturada de patrimonialismo, e a cultura corporativista das instituições públicas brasileiras, ainda resistem ferrenhamente

à transparência dos gastos e as torna frequentemente exceção -- e não regra -- contrariando o que preconiza o inciso I do art. 3º da LAI, (“I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;”) (BRASIL, 2011).

Assim, a exposição pública dos gastos pormenorizada por procedimento de saúde e materiais teria a capacidade de provocar controle social e da imprensa, além de secundariamente conferir proteção ao doente, reduzindo a possibilidade de sobrepreços, fraudes e tratamentos excessivos e desnecessários.

Em virtude disso, a presente pesquisa tem por finalidade responder a principal hipótese elaborada que é:

Hipótese: A exigência de publicidade e transparência ativa que rege de forma geral os gastos públicos determina que o custeio de despesas médicas de militares e de seus dependentes precisem ser publicizados de forma detalhada, mantido o sigilo médico referente a diagnósticos e tratamentos.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Essa pesquisa acadêmica se insere na área de *accountability* governamental, se apoiando nos trabalhos prévios realizados nessa área como fonte de teoria.

Considerando que a transparência pública se insere nesse campo de estudo, é importante para a presente pesquisa verificar como a academia vem tratando o tema. Assim, a seguir apresenta-se o estado da arte sobre o tema.

2.1. Accountability

A necessidade de dar transparência aos atos e gastos da administração se insere no campo de estudo da *accountability* pública. Nesse sentido, é interessante notar que transparência e *accountability* já foram considerados como sinônimos por determinados estudos, ao mesmo tempo em que foram estudados de forma separada em outros momentos (MABILLARD e ZUMOFEN, 2017). Nesse sentido, Koppell (2005, p. 96, tradução do autor) estabelece que a transparência é uma das dimensões de *accountability*, entendendo que:

“transparência é mais importante como um instrumento para avaliação do desempenho organizacional, um requisito crucial para todas as outras dimensões da *accountability*. Assim, transparência é uma ferramenta crítica. É também um fim em si mesmo. A crença em abertura governamental à inspeção regular está tão firmemente arraigada na nossa consciência coletiva que a transparência tem valor inato.”

Também de acordo com Bauhr e Grimes (2014), a transparência é distinguida como um pré-requisito para a *accountability*, sendo uma condição necessária para que se reduzam práticas de corrupção. Partindo desse entendimento, não há como se combater adequadamente a corrupção sem que se aumente a transparência.

Nesse mesmo sentido, existem evidências relacionando positivamente o grau de transparência não só com a diminuição da percepção da corrupção em

uma sociedade, mas também com o equilíbrio das contas públicas, com a baixa inflação e com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (LINSTEDT e NAURIN, 2010).

Além disso, para que possa haver prestação de contas e responsabilização eleitoral, é fundamental que os cidadãos possam verificar as informações acerca das atividades desempenhadas pelos detentores de mandato, participando de forma ativa da elaboração de políticas públicas e eventualmente “punindo” aqueles que se distanciam das suas promessas (MARAVALL, 2009; MURPHY, ECKERSLEY e FERRY, 2017; CUNHA FILHO, 2018).

Apesar disso há estudos, como o de Murphy, Eckersley e Ferry (2017), que acrescentam que nem sempre uma maior transparência aumenta a *accountability*, reforçando o seu caráter de elemento necessário embora não suficiente.

Assim, o aumento na transparência depende de outros fatores para impactar positivamente a *accountability*, podendo ser citados a facilidade de acesso e de entendimento pelo cidadão da informação divulgada, bem como a disponibilidade do gestor público em responder a requerimentos de informação realizados e a capacidade institucional do órgão que fornece a informação (WORLD BANK, 2020).

Avançando no entendimento da transparência e de suas nuances, Fox (2007) distingue a transparência entre cristalina e opaca, considerando como opaca toda divulgação de informação que é realizada somente nominalmente ou que não seja confiável. Ocorre que o gestor nem sempre deseja colaborar com a real transparência das informações a que está obrigado, de modo que elas são disponibilizadas com o intuito de impedir o controle social do resultado das suas ações e a forma pela qual o gestor toma as decisões.

Adicionalmente, para Fox (2007) há uma divisão entre dois tipos de *accountability*, que ele denomina de suave e rígida. De acordo com ele, a primeira envolveria primordialmente o caráter de responsividade que o termo detém, enquanto que o segundo (rígida) estaria ligado também a possibilidade

do sofrimento de penalidades e sanções por descumprimento de regras estabelecidas.

Em virtude dessas distinções, Fox (2007) elabora em seu trabalho duas tabelas para identificar que, embora sejam construtos separados, há uma sobreposição entre transparência e *accountability*. Essas tabelas são reproduzidas nas Tabelas 1 e 2 deste trabalho.

Tabela 1 – Uma primeira aproximação do relacionamento entre transparência e *accountability*

Transparência	<i>Accountability</i>
Disseminação e acesso a informação	
Responsividade institucional	
	Sanções e compensações

Fonte: Traduzido de Fox (2007)

Tabela 2 – Detalhando o relacionamento entre transparência e *accountability*

Transparência		<i>Accountability</i>	
Opaca	Cristalina	Suave	Rígida
Disseminação e acesso à informação			
	Responsividade institucional		
			Sanções e compensações

Fonte: Traduzido de Fox (2007)

Avançando, dessa vez com o objetivo de descrever *accountability*, a literatura internacional apresenta dois diferentes padrões de conceituação. O primeiro deles predomina nos trabalhos elaborados nos Estados Unidos da

América, onde os estudos consideram a *accountability* como uma qualidade (virtude) que os agentes públicos devem possuir. Os trabalhos elaborados na Europa e na Austrália, por sua vez, tratam a *accountability* como sendo um mecanismo que conecta o agente público e aqueles a quem ele deve prestar contas, muitas vezes denominados respectivamente de ator e fórum (BOVENS, 2010; BRANDSMA, HEIDBREder e MASTENBROEK 2016).

Academicamente, quatro diferentes discursos comumente aparecem ao tentar definir *accountability*. Esses discursos poderiam ser divididos da seguinte forma (DUBNICK, 2014):

- Institucional – Nesse tipo de discurso, o importante são os arranjos constitucionais e eleitorais que delimitam a estrutura (*framework*) que restringe o poder dos agentes públicos
- Baseado nos mecanismos – Esse tipo de discurso privilegia os mecanismos por meio dos quais se dirigem e supervisionam as operações.
- Judicial – O discurso judicial coloca ênfase no sistema legal, especificamente quanto às punições e reparações que são sentenciadas.
- Incentivacional – Esse discurso apresenta a *accountability* com prevalência de análise de desempenho e de atingimento de metas, ou seja, com maior foco na eficiência.

É interessante notar que há uma certa dificuldade em realizar a tradução do termo *accountability* para a língua portuguesa. Verifica-se que na literatura há diversos conceitos que se apresentam a ela relacionados, mas que não poderiam ser limitados a apenas um deles, de modo que não se tornam boas traduções. Entre esses conceitos destacam-se os de efetividade, responsividade, responsabilização e transparência (PRZEWORSKI, STOKES e MANIN, 1999; MULGAN, 2000; CONSIDINE, 2002, BOVENS, 2007; MAINWARING, 2003; KOPELL, 2005).

Dentre as várias diferentes definições relacionadas a *accountability*, interessa-nos para a realização desse trabalho aquelas que a relacionam a

transparência e prestação de contas. São essas definições que serão finalmente trazidas a seguir.

Para Bovens (2007), *accountability* é um relacionamento entre um agente (ator) e uma audiência (fórum), no qual o agente encontra-se obrigado a explicar e justificar a sua conduta a uma audiência, a qual poderá lhe realizar questionamentos e por fim julgá-lo.

Philp (2009), por sua vez, identifica que o agente é responsabilizável (*accountable*) em relação a uma audiência sempre que algum indivíduo, corpo ou instituição puder determinar que o agente informe e explique ou justifique a sua conduta.

Uma tradicional divisão nessa área de pesquisa é a distinção entre *accountability* horizontal e *accountability* vertical. A *accountability* é dita horizontal quando é devida a uma instituição paralela, o que ocorre por exemplo, em relação aos órgãos de auditoria interna e externa. A *accountability* vertical, por sua vez, é devida a uma autoridade que hierarquicamente lhe é superior (SCOTT, 2000).

A *accountability* horizontal é realizada frente a avaliadores independentes, grupos de interesses e agências dotadas de autonomia ou semiautonomia. Embora ela não tenha como objetivo substituir a *accountability* vertical, ela aumenta a quantidade de informação que se encontra disponível, melhorando também a eficiência dos processos de trabalho da Administração Pública (SCHILLEMANS, 2008, 2011).

Uma vez definido o que é *accountability*, é importante para esse trabalho que se defina o que seria uma *accountability* social. Esse tipo de *accountability* difere bastante das formas tradicionais, visto que ele é estabelecido por meio de mecanismos onde a Administração Pública divulga dados e informações de forma aberta para o acesso de todos. O objetivo principal desse tipo de *accountability* é melhorar a governança democrática, o que é realizado por meio do vínculo que é estabelecido entre o prestador do serviço público e o beneficiário desses serviços, resolvendo alguns dos obstáculos que a

democracia representativa coloca entre governo e cidadão (MEIJER e SCHILLEMANS, 2009).

Entretanto, é importante ressaltar que, novamente, a *accountability* social não se estabelece como um meio de substituição às demais formas de *accountability*, sendo na verdade a elas complementar (WILLEMS e VAN DOOREN, 2012).

A *accountability* social pode ainda ser definida como uma *accountability* baseada em engajamento cívico, com a participação direta ou indireta de cidadãos e de organizações da sociedade civil (MALENA, FORSTER e SINGH 2004).

Para Brummel (2021), *accountability* social é uma relação horizontal e explícita onde o poder público presta contas diretamente aos cidadãos, bem como à atores sociais, entre os quais se poderia incluir a imprensa e também os grupos de interesse.

Brummel (2021) cita ainda dois elementos que devem estar presentes na *accountability* social. Primeiramente, a relação entre a pessoa que presta contas e aquela a quem as contas são prestadas não podem possuir uma relação de hierarquia. Além disso, o ator social teria o objetivo de representar um interesse particular da sociedade frente a uma conduta do gestor público.

Os mecanismos da *accountability* social podem ser derivados tanto de iniciativas do poder público quanto dos cidadãos ou ainda de uma combinação de ambos, sendo majoritariamente operacionalizados hierarquicamente de baixo para cima e baseados na realização de demandas (MALENA, FORSTER e SINGH 2004).

A *accountability* social está mais relacionada ao tipo horizontal de *accountability* (BOVENS, 2005; SCHILLEMANS, 2008; REDDICK, DEMIR e PERLMAN, 2020). Bovens justifica que ela é horizontal dado que “a cadeia hierárquica inteira, incluindo o Parlamento, é deixada de lado e a agência, o ministro ou o gestor público se encontra diretamente responsabilizável (*accountable*) em relação ao cidadão” (2005, p. 199, tradução do autor).

Malena, Forster e Singh (2004), por sua vez, sintetizam as principais vantagens obtidas por meio da *Accountability* social em três grupos distintos, conforme detalhado a seguir:

- *Accountability* social melhora a qualidade da governança, a partir de uma participação mais informada, organizada e construtiva dos cidadãos insatisfeitos.
- *Accountability* social aumenta a efetividade das políticas públicas. Os cidadãos podem articular melhor suas demandas e o processo decisório no setor público se torna mais transparente.
- *Accountability* social empodera a sociedade. Os mecanismos de *accountability* social fornecem um meio para agregar as vozes dos grupos mais vulneráveis da população.

Apesar de todas as vantagens apontadas em favor da transparência pública, é importante ressaltar que o incentivo a ela não é uma unanimidade acadêmica. Filgueiras (2011) entende que a transparência se revela por meio de uma predominância do aspecto econômico, segundo ele em uma visão liberal, sobre o aspecto político. Dessa forma, ele enumera seis objeções a política de transparência (p. 77):

- “1. pressupõe o cidadão como consumidor de um mercado político;
2. não aborda a questão cognitiva da produção da informação;
3. afeta a noção de privacidade, sendo contraditória, portanto, a alguns direitos fundamentais;
4. como regra de conduta, não diferencia a conduta individual da questão institucional;
5. no âmbito do político, o segredo tem uma função importante, pois nem tudo pode ser transparecido;
6. carece de uma distinção mais clara entre razão pública e razão não pública ou entre o público e o privado.”

No mesmo sentido, Bovens (2005) apresentou uma relação do que ele chama de disfunções da *accountability*, que seriam decorrentes de uma execução exagerada das funções por ela desempenhadas, conforme apresenta-se reproduzida na Tabela 3 deste trabalho.

Tabela 3 Funções e Disfunções da *Accountability* Pública

Função	Disfunção
Controle Democrático	Obsessão por Regras
Integridade	Procedimentalismo
Melhoria	Rigidez
Legitimidade	Política de Escândalos
Catarse	Procura por bodes expiatórios

Fonte: traduzido de Bovens (2005)

Outra crítica a ser apresentada é que somente uma parcela bem pequena dos cidadãos utiliza as informações disponibilizadas pelo setor público, conforme identificou Meijer (2007) em pesquisa realizada com vários casos no sistema de saúde e de educação dos Países Baixos, sendo assim normalmente de baixo alcance.

Por fim, outra distinção importante é a que divide a transparência entre ativa e passiva. Mabillard e Zumofen (2017), consideram a primeira como a “distribuição voluntária de informação pelo governo” e a última como aquela que “responde a solicitações submetidas pelos cidadãos interessados em obter informações”. No Quadro 1, são apresentadas as principais características que diferenciam a transparência ativa da passiva, conforme estudo de Silva e Bruni (2019).

Quadro 1 – Principais Características Distintivas entre Transparência Ativa e Passiva

Característica	Transparência Ativa	Transparência Passiva
Abrangência legal	Lei Complementar nº 131/2009 e Lei nº 12.527 /2011.	Lei nº 12.527 /2011
Iniciativa da informação	Gestor público	Qualquer interessado
Forma de acesso	Internet	Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), que pode estar disponível pela internet ou de modo presencial
Conteúdo da informação	A critério do gestor público, desde que divulgado o conteúdo mínimo previsto em lei e resguardado o sigilo de informações, quando cabível.	Qualquer uma solicitada pelo interessado, resguardado o sigilo de informações, quando cabível.
Tempo de divulgação	Tempo real	Imediatamente, quando disponível, ou no máximo em até 20 dias, prorrogáveis por mais 10 dias

Fonte: Silva e Bruni (2019)

2.2. Direito à intimidade e Direito à Informação

O debate na literatura acadêmica relacionada com a questão de conflito entre o direito à informação e a divulgação de dados pessoais ainda é incipiente, de modo que são limitados os trabalhos na literatura que abordam o tema, de modo que essa seção não possui a mesma produção científica que o estudo de transparência e *accountability*.

A intimidade é a prerrogativa que o indivíduo possui perante os demais, sejam eles outros indivíduos, empreendimentos privados e mesmo o Estado, de ser mantido em paz, sendo passível de defesa contra intromissões alheias indesejadas e que não possuam legitimidade (MONTEIRO, 2007).

Bartoli et al (2012) identificaram quatro dimensões da privacidade na gestão urbana, a privacidade das informações pessoais (direito de controlar onde, quando, como, para quem e em que extensão a informação será divulgada), a privacidade das pessoas (direito a controlar a privacidade do próprio corpo), a privacidade de comportamento (direito de manter sigilosas suas atividades e escolhas) e a privacidade das comunicações pessoais (direito de se comunicar sem ser monitorado).

Neto e Teixeira (2022) em pesquisa com institutos federais de ensino superior identificaram que mesmo dez anos após o início da vigência da LAI ainda há uma confusão relacionada a que dados pessoais podem ou devem ser publicados na transparência.

No âmbito do Sistema Único de Saúde, a privacidade é um dos fatores determinantes no momento de estabelecer quais informações podem ser coletadas e agregadas para consulta no DATASUS, visto que um nível muito detalhado poderia levar à identificação do paciente (MARCONDES, 2009).

Pesquisa realizada por Rodrigues e Bentes (2019) ao tratar da judicialização da saúde e da possibilidade de acesso ao prontuário do paciente identificou “controvérsias e decisões variadas nas esferas administrativas e judiciais” (p. 126).

A tendência que se observa é de que a quantidade de informações que é coletada nos dias atuais leve no futuro a novos conflitos jurídicos e políticos envolvendo a revelação de informações pessoais e o direito à privacidade (MENDES, 2008).

Percebe-se que a garantia ao sigilo médico já é objeto de mitigação quando o interesse da sociedade no controle da ação pública é superior ao interesse individual. É o caso da divulgação das filas de espera para a realização de procedimentos eletivos, disponível nos estados de Goiás e Santa Catarina e nos municípios de Cascavel no Paraná e Arujá, no estado de São Paulo (FRAGA e LIRA, 2018).

Assim, os estudos na área reforçam a necessidade de ter o acesso à informação como regra, conforme Queiroz e Motta (2017, p. 459), o acesso à informação é “essencial para que a população tome conhecimento sobre as atitudes políticas e administrativas que afetam direta ou indiretamente a sociedade em que está inserida, e, assim, exerça sua função de agente fiscalizador, cobrando do setor público a adequada e eficiente aplicação dos recursos públicos”.

3. METODOLOGIA

Neste capítulo, o método de pesquisa utilizado para a realização deste trabalho acadêmico será delineado. De modo a atingir esse objetivo, optou-se por dividir essa seção em três subseções, intituladas de apresentação, universo e amostra, conforme o assunto de que cada uma delas tratará.

Na primeira subseção, apresentação, será descrita a base metodológica do trabalho, de modo a dotar o leitor dos meios suficientes para entender de que forma se planejou o trabalho e como será possível obter conclusões a partir dele. Ainda nessa subseção serão descritos os métodos e ferramentas a serem utilizados, inclusive procedimentos de coleta e de análise.

Em seguida, na subseção 3.2, será delimitado o universo da pesquisa, ou seja, o conjunto de elementos de interesse do estudo. Por fim, na última subseção, serão tratados os aspectos referentes a seleção da amostra a ser escolhida.

3.1. Apresentação

O objeto de pesquisa do presente trabalho se caracteriza como exploratório, visto que por meio dele se tentará identificar as melhores práticas de transparência para a apresentação dos gastos de saúde dentro dos requisitos e limitações legais da Administração Pública e de que forma as experiências existentes podem ajudar a divulgação dos dados no Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

Assim, o desenho de pesquisa será em parte observacional, dado que será realizada uma observação sistemática da realidade existente. Ao mesmo tempo, a legislação aplicável e as experiências da Administração Pública serão utilizadas como parâmetros para que se permita responder à pergunta de pesquisa.

A Ciência é a utilização de métodos dirigidos ao conhecimento sistemático do objeto e capazes de serem submetidos à verificação. Quanto à abordagem, o método científico pode ser de quatro tipos: indutivo, dedutivo, hipotético-dedutivo ou dialético (MARCONI e LAKATOS, 2009).

Outros autores, porém, consideram a existência de mais métodos, notadamente Scocuglia (2002), ao considerar o método hermenêutico o mais aplicável ao estudo de controvérsias legais, baseando seus estudos na análise dos escritos de Wilhelm Dilthey.

Assim, a pesquisa tentará, considerando a observação da realidade de transparência e prestação de contas da Administração Pública brasileira, identificar qual o detalhamento possível a ser adotado para apresentação das despesas realizadas com procedimentos e consultas, bem como das despesas hospitalares.

Essa discussão é complexa e em virtude disso, deverá abranger tanto a necessidade de informação para a sociedade, como também o direito à privacidade e a proteção a informação pessoal dos militares, pensionistas e dos seus dependentes que atualmente se encontram cobertos pelo atendimento a saúde do CBMDF.

O embate teórico legal se dará, portanto entre o interesse da sociedade, como ente financiador das despesas públicas, e a classe que se beneficia ao dispor de legislação própria e singular na promoção da sua saúde e a de seus familiares.

Como instrumento para realização da pesquisa, será utilizada a pesquisa documental. É importante identificar que May (2004, p. 206) reconhece a dificuldade de lidar com o tema, pois a pesquisa documental “Não é uma categoria distinta e bem reconhecida, como a pesquisa *survey* e a observação participante. ”.

Na coleta serão utilizados somente documentos gerados diretamente pela Administração Pública, sejam elas leis, decisões judiciais ou informações disponibilizadas diretamente nos canais de transparência desses governos.

Nesse sentido, Helder (2006) preconiza a utilização somente de documentos originais, que não receberam tratamentos analíticos, para a realização da pesquisa documental.

Para realizar a análise dos dados coletados, a pesquisa se utiliza do método hermenêutico, de ponto e contraponto jurídico, na busca da melhor solução para a sociedade, sempre adequada ao arcabouço legal vigente. A hermenêutica jurídica busca a compreensão não só do que o legislador quis dizer em seu texto, mas além disso, o que ficou subentendido.

Nesse sentido, é importante verificar que a respeito da hermenêutica jurídica, Lopes (2000, p. 108 e 109) entende que:

“... a compreensão do Direito só será possível por meio da aplicação da norma a uma situação jurídica concreta, ... Isso devido a que as situações que acontecem na vida social e que requerem a sua regulamentação pelo Direito são muitas e diferentes; assim, cada nova situação irá requerer uma nova aplicação da norma, pois a sua generalidade e sua historicidade impedem uma aplicação imediata”

Brochado (2011), se manifesta nesse mesmo sentido, corroborando essa visão ao indicar que a pesquisa hermenêutica deve ser considerada como a mais adequada entre as possibilidades disponíveis para que se compreenda o sentido dos textos normativos.

Assim, o significado do texto normativo é vivo, sendo natural uma evolução interpretativa de seu significado, se apresentando em um contexto no qual se pode estabelecer uma teoria da decisão judicial a partir da hermenêutica jurídica, sendo útil inclusive para estabelecer a existência de novos direitos (PIETROPAOLO, 2010; STRECK, 2011). Ainda no mesmo sentido, é importante salientar que Streck (2009, p. 20) acrescenta também que:

“Ao explicitar tais vínculos – que deverão manifestar a compreensão de um contexto composto de textos doutrinários, de precedentes, de leis e da compatibilidade destes para com a Constituição – aparecerão também os choques ou rupturas que a nova interpretação estabelecerá com relação à história que a possibilitou. (STRECK, 2009, p. 20).”

Assim, considerando o fato de que os mecanismos que possibilitam a concretização da *accountability* pública, entre os quais se encontra a

transparência, seja um elemento central de um sistema político que é constituído por procedimentos, regras e normas, entende-se que a análise hermenêutica é adequada para o teste da hipótese apresentada (Philp, 2009).

É importante que os trabalhos acadêmicos sejam realizados de forma evolutiva. Assim, esse trabalho se baseará adicionalmente em uma análise institucional em modelo heurístico de construção político-social da transparência governamental, proposto por Meijer (2013). Essa análise enfatiza as regras institucionais, especialmente as estruturas normativas que identifica as informações que poderiam ser abertas para consulta ao público (MEIJER, 2013).

No caso do estudo citado, Meijer (2013) utilizou uma análise institucional em modelo heurístico de construção político-social da transparência governamental para avaliar a transparência no sistema educacional holandês, onde o acesso geral a informação se encontrava em uma área de atuação em que as regras enfatizavam a confidencialidade e a intimidade, mas que depois foram modificadas para um modelo onde a publicidade se tornou a regra. Assim, no caso desse estudo, a análise foi realizada de forma *ex-post*, ou seja, primeiramente o órgão público aumentou a transparência e posteriormente se fez a análise. Entretanto, nesse trabalho se tentará fazer o caminho inverso, verificando se as regras institucionais e estruturas normativas existentes permitem que se aumente a transparência ao nível proposto na hipótese de pesquisa. Dessa forma, a análise institucional não será realizada da mesma maneira que foi proposta naquele estudo.

3.2. Universo

O universo de pesquisa, também chamado de população, está ligado ao conjunto de indivíduos, objetos, eventos, processos ou fenômenos que se deseja estudar ou analisar. Assim, trata-se do grupo total de elementos que são relevantes para o estudo em questão.

O universo de pesquisa é importante para definição dos limites, bem como da abrangência da pesquisa. Assim, é de extrema importância que o universo de

pesquisa seja claramente definido e delimitado para que a pesquisa possa ser realizada com eficiência e precisão.

O universo a ser estudado nesse trabalho é o dos órgãos que realizam o pagamento de despesas relacionadas a saúde de seus agentes públicos e a legislação que lhes rege. Considerando a extensão deste universo, visto que abrange órgãos de finalidades distintas em diferentes países, será definido a seguir um escopo de amostra a ser utilizado.

3.3. Amostra

Conforme Bauer e Aarts (2002, p. 41), “a amostragem refere-se a um conjunto de técnicas para se conseguir representatividade”. Questões sobre amostragem costumam estar entre as que mais atraem preocupação durante a elaboração de uma pesquisa científica com abordagem qualitativa (MINAYO, 2017).

Diferentemente das pesquisas quantitativas, não há na literatura uma conclusão decisiva sobre o tamanho ideal da amostra, visto não ser uma questão baseada em estatística, sendo importante a saturação teórica. Adicionalmente, é inviável a adoção de estratégias probabilísticas nesse tipo de pesquisa, visto que a interpretação das informações é mais importante do que a generalização dos resultados (MARSHALL, 1996; MINAYO, 2017).

Nesse sentido, é importante verificar que para Cellard (2008, p. 298): “Uma pessoa que deseja empreender uma pesquisa documental deve, com o objetivo de constituir um corpus satisfatório, esgotar todas as pistas capazes de lhe fornecer informações interessantes”.

Assim, a amostra utilizada para a elaboração dessa pesquisa será do tipo não-probabilística, com critério de seleção intencional e deverá incluir toda a legislação relacionada a transparência, direito a informação e sigilo à informação a que esteja sujeito o CBMDF. Além disso, será pesquisada a forma como

órgãos da Administração Pública Federal apresentam esses dados, de modo a permitir a confirmação ou rejeição da hipótese de pesquisa.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção será dividida em duas partes. Na primeira subseção serão tratados aspectos relacionados às experiências atuais da administração pública brasileira em relação aos gastos com assistência à saúde, abrangendo a forma como a informação é tratada no âmbito dos três poderes e do Ministério Público. Na subseção seguinte, a discussão parte para a análise sobre a possibilidade jurídica de se estabelecer uma maior transparência na divulgação dessas informações.

4.1. Experiências da Administração Pública

A assistência à saúde do servidor, ativo ou inativo, bem como de sua família decorre de previsão legal (art. 230 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos) e contempla assistência médica, hospitalar, odontológica, psicológica e farmacêutica. Essa assistência é suplementar àquela prestada pelo Sistema Único de Saúde (SUS), sendo realizada pelo órgão ou entidade de vinculação do servidor ativo ou inativo.

No âmbito do Poder Executivo do Governo Federal, a assistência à saúde do servidor é regulada pela Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME nº 97, de 26 de dezembro de 2022, editada no final do governo passado para substituir a regulação anterior, revogando assim a Portaria Normativa nº 1, de 9 de março de 2017, da então Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público, do então extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGRT/MP).

O art. 3º da Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME nº 97/2022, que “estabelece orientações aos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC sobre a assistência à saúde suplementar do servidor do Poder Executivo federal e do militar da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar dos extintos Territórios Federais do Amapá, de Rondônia e de

Roraima, ativo ou aposentado, de seus dependentes e grupo familiar e do pensionista”, identifica quatro diferentes modalidades em que a assistência à saúde do servidor pode ser prestada pelos órgãos da estrutura do Poder Executivo Federal, conforme trecho a seguir:

Art. 3º A assistência à saúde dos beneficiários de que trata o art. 5º desta Instrução Normativa será prestada pelo Sistema Único de Saúde - SUS e, de forma suplementar, a cargo dos órgãos e entidades do SIPEC, mediante:

I - convênio com operadoras de planos de assistência à saúde, organizadas na modalidade de autogestão, nos termos do art. 230 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

II - contrato com operadoras de planos de assistência à saúde, observado, no que for cabível, o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021;

III - serviço prestado diretamente pelo órgão ou entidade; ou

IV - auxílio de caráter indenizatório, por meio de ressarcimento parcial

O mesmo ato normativo trata de forma mais detalhada do serviço prestado diretamente pelo órgão ou entidade (inciso III do art. 3º, acima reproduzido), em seu capítulo VIII. Essa modalidade é relevante para o presente estudo, tendo em vista a previsão de que nesse caso, as despesas médico-hospitalares serão realizadas diretamente pelos órgãos e entidades, diferentemente das demais hipóteses em que o pagamento é realizado às operadoras de planos de assistência à saúde (incisos I e II) ou ao próprio servidor (inciso IV). Assim, deve-se ter atenção especial aos artigos 26, 29 e 30 da Instrução Normativa, os quais reproduzo a seguir:

Art. 26. Entende-se como serviço prestado diretamente pelo órgão ou entidade, o oferecimento de assistência à saúde suplementar ao servidor, ao militar de ex-Território, ao aposentado a seus dependentes e ao pensionista, por meio de rede de prestadores de serviços, mediante gestão própria ou contrato.

Parágrafo único. O serviço prestado diretamente pelo órgão ou entidade deverá dispor, por meios próprios ou contratados, de infraestrutura administrativa e operacional necessária para o gerenciamento do serviço de assistência à saúde suplementar, observadas as demais disposições desta Instrução Normativa.

...

Art. 29. Serão criados Conselhos Consultivos paritários no âmbito dos órgãos e entidades, eleitos de forma direta entre seus pares, para fins de encaminhamento dos assuntos relacionados aos serviços prestados, respeitados os casos previstos em lei específica.

Art. 30. Os valores da mensalidade do servidor, do militar de ex-Território, do aposentado de seus dependentes e do pensionista de que trata o art. 8º desta Instrução Normativa, serão indicados pelos Conselhos Consultivos paritários e aprovados pelo órgão ou entidade do SIPEC, ressalvados os casos previstos em lei específica.

No ano de 2022, o total da despesa executada na ação orçamentária “2004 – Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e Seus Dependentes” foi de R\$ 8.745.656.453,00 (oito bilhões, setecentos e quarenta e cinco milhões, seiscentos e cinquenta e seis mil e quatrocentos e cinquenta e três reais) no governo federal, dos quais R\$ 6.247.889.835,00 (seis bilhões, duzentos e quarenta e sete milhões, oitocentos e oitenta e nove mil, oitocentos e trinta e cinco) somente no Poder Executivo, demonstrando a relevância dessa despesa no orçamento.

Desse total, o Portal da Transparência informa que o montante de R\$ 1.656.105.964,22 (um bilhão, seiscentos e cinquenta e cinquenta e seis milhões, novecentos e sessenta e quatro reais e vinte e dois centavos) foram pagos no elemento da despesa “93 – Indenizações e restituições”, valor que engloba os recursos gastos pela União tanto para os casos de serviço prestado diretamente pelo órgão ou entidade (inciso III do art. 3º da Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME nº 97/2022) ; ou auxílio de caráter indenizatório, por meio de ressarcimento parcial (inciso IV do mesmo dispositivo).

Em virtude disso, verifica-se que parte considerável dos recursos pagos nessa ação orçamentária por meio de restituição são feitos no âmbito da folha de pagamento, sem detalhamento adicional, visto que se tratam de um valor que não é decorrente da aplicação direta pelo Poder Público do pagamento de consultas, procedimentos médicos e internações. É o caso por exemplo dos documentos 2022OB802599, 2022OB800159 e 2022OB802080, para citar apenas alguns casos.

Em raros casos consegue identifica-se o fornecedor de serviços médico-hospitalares ou de materiais de saúde como destinatário do pagamento realizado pelo órgão público. É o caso da Nota de Empenho 2022NE001668, de 26 de setembro de 2022, destinada a “AQUISICAO DE ORTESE/PROTESE, MATERIAL ESPECIAL, E MEDICAMENTO PARA OS PACIENTES DO PROGRAMA DE ASSISTENCIA A SAUDE DA UFMS, PROCESSO 23104.031633/2022-11, FONTE 8170. SETEMBRO/2022.”. Nesse caso específico, registra-se um pagamento de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais) a

empresa “B & R DISTRIBUIDORA DE MATERIAIS HOSPITALARES LTDA”, no âmbito da Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul.

Deve-se registrar que no caso do Poder Executivo, poucos registros possuem o detalhamento por empresa prestadora do serviço ou fornecedora do bem, como ocorreu no documento 2022NE001668. A regra na verdade é a opacidade da informação, sendo dada transparência parcial, visto que não se consegue realizar uma consulta sobre todos os favorecidos deste tipo de recurso. Os possíveis motivos variam desde comportamento desidioso do agente público responsável por divulgar tais informações até o desejo, com inconfessável espírito patrimonialista, de que despesas não sejam trazidas à luz para análise de terceiros.

Mudando o foco da análise para o Poder Legislativo, Senado, Câmara e o Tribunal de Contas da União possuem regras distintas de divulgação das informações referentes às despesas de membros e servidores dessas casas. No caso do Senado Federal, os servidores são atendidos pelo SIS (Sistema Integrado de Saúde), o qual tem por finalidade proporcionar aos servidores e aposentados do órgão, seus dependentes e pensionistas assistência à saúde na modalidade autogestão.

Em relação aos senadores, a assistência à saúde pode ocorrer tanto por meio do pagamento às instituições de saúde credenciadas à Casa Legislativa através de seu plano de saúde ou por meio de ressarcimento ao senador ou ex-senador e seus dependentes. A transparência que o Senado Federal apresenta para essas despesas é restrita, limitando-se aos totais anuais segregados entre serviços médico-hospitalares, odontológicos e laboratoriais de pessoas físicas e de pessoas jurídicas e ressarcimento com assistência à saúde.

A última informação existente no sítio do Senado Federal na internet refere-se à março de 2022 e inclui totais anuais para o período de 2011 a 2022 (para o ano de 2022, as informações são referentes apenas aos dois primeiros meses).

O Senado justifica um não detalhamento dos dados indicando no relatório que os dados “Não contemplam a individualização das despesas nem a

identificação dos fornecedores ou prestadores dos serviços de saúde, pois são informações legalmente protegidas em respeito à intimidade das pessoas, nos termos do art. 31 da Lei nº 12.527, de 2011”, motivo pelo qual eles são apresentados de forma agregada.

No último ano para o qual a informação encontra-se disponível de forma integral (2021), o Senado Federal dispendeu R\$ 31.712.781,32 (trinta e um milhões, setecentos e doze mil, setecentos e oitenta e um reais e trinta e dois centavos). Embora os números do Senado Federal sejam uma ínfima fração do montante gasto pelo Poder Executivo, deve-se ressaltar que enquanto o Poder Executivo possui cerca de 560 mil servidores em atividade, o número de senadores em atividade é de apenas 81, fazendo com que a relação “gasto com assistência à saúde/agente público ativo” seja extremamente elevado no caso do Senado Federal.

A Câmara dos Deputados, de modo semelhante ao Senado, permite que os parlamentares façam parte do plano de saúde disponibilizado aos seus servidores. O Programa de Assistência à Saúde da Câmara dos Deputados - PRÓ-SAÚDE é um plano de autogestão que cobra dos seus beneficiários uma mensalidade variável em virtude do número de dependentes e das suas faixas etárias, bem como uma participação sobre os valores efetivamente utilizados. Em virtude de o PRÓ-SAÚDE possuir personalidade jurídica de direito privado, os pagamentos de consultas, procedimentos e internações não é realizado diretamente pelo orçamento da Câmara dos Deputados, motivo pelo qual não são alcançados pela obrigação de transparência.

Os deputados que não desejarem se inscrever no PRÓ-SAÚDE possuem a alternativa de realizar o pagamento de despesas médico-hospitalares e solicitar o reembolso ao órgão público. Esse procedimento é regido pelo Ato da Mesa nº 89, de 14 de março de 2013. Segundo o artigo 2º do ato normativo, são reembolsáveis:

- atendimento ambulatorial ou hospitalar, incluindo quimioterapia e radioterapia;
- exames complementares de diagnóstico;

- assistência domiciliar;
- assistência prestada por médicos, enfermeiros, psicólogos, nutricionistas, fisioterapeutas, fonoaudiólogos e terapeutas ocupacionais;
- remoção para outro centro clínico, quando caracterizada a emergência ou a urgência e a inexistência de condições técnicas locais, mediante relatório circunstanciado, indicando os motivos clínicos da transferência e o tipo de remoção necessária;
- órteses e próteses;
- assistência odontológica

Deve-se ressaltar que somente possuem valor de referências as despesas odontológicas, as quais deverão seguir o rol de procedimentos e valores constantes da Tabela de Valores Referenciais para Procedimentos Odontológicos (VRPO), conforme acordada pela Associação Brasileira de Odontologia do Distrito Federal (ABO-DF). Para as demais despesas não há valores máximos que restrinjam os montantes ressarcidos.

Embora não seja fornecida uma consulta aos valores ressarcidos pela Câmara dos Deputados, é possível verificar os reembolsos individualmente, acessando as Ordens Bancárias executadas no elemento de despesa “93 – Indenizações e restituições”. É o caso por exemplo, do documento 2022OB800003, que realizou pagamento de “RESSARCIMENTO DE DESPESAS COM ASSISTÊNCIA À SAÚDE, NOS TERMOS DA DECISÃO DO SENHOR SEGUNDO-VICE-PRESIDENTE, COM BASE NO DISPOSTO NO ATO DA MESA 89/2013, EM SEU ART. 1º, ÷ 2º, ALTERADO PELO ATO DA MESA Nº 185/2021, AUTORIZADO PELO DIRETOR-GERAL EM EXERCÍCIO, EM 31/12/2021. PROCESSO EDOC 928954/2021.”, no valor de R\$ 9.532,66 (nove mil quinhentos e trinta e dois reais e sessenta e seis centavos) ao então Deputado Federal Beto Rosado (PP/RN). Não são informados quais os procedimentos realizados nem o fornecedor do serviço médico-hospitalar ou material.

No Tribunal de Contas da União (TCU), os servidores têm direito ao ressarcimento parcial de despesas com plano ou seguro saúde, que varia de

acordo com a faixa etária e número de beneficiários, nos termos da Portaria-TCU nº 61, de 3 de março de 2010. Considerando o modelo estabelecido, não há execução direta de despesas médico-hospitalares para esse grupo neste órgão público.

Entretanto, os ministros e procuradores do TCU, inclusive aposentados são regidos por outro ato normativo, a Portaria-TCU nº 235, de 30 de julho de 2015, na qual há previsão de que sejam reembolsados valores de despesas médicas. O art. 3º da norma indica que o objetivo desse reembolso é atender a Art. 3º “despesas não reembolsáveis, total ou parcialmente, pelo plano ou seguro saúde contratado destina-se, **precipualemente**, à cobertura de **despesas de grande vulto**” (grifo do autor).

A transparência dos valores reembolsados é disponibilizada por meio consulta onde é possível ao analisar individualmente o contracheque de cada autoridade. Assim, cite-se como exemplo o caso do ministro-substituto aposentado Lincoln Magalhães da Rocha, que recebeu em dezembro de 2022 ressarcimento de assistência médica no valor de R\$ 7.263,82 (sete mil, duzentos e sessenta e três reais e oitenta e dois centavos). Não há detalhamento sobre o tipo ou quantidade de procedimentos realizados, não existindo também uma consulta consolidada dos valores totais pagos, sendo necessária a consulta individual a cada uma das 33 autoridades ativas ou inativas que atualmente tem o direito a esse benefício do órgão para que se verifique os montantes gastos pela Corte de Contas.

No Ministério Público da União (MPU), o tema é regido pela Portaria PGR/MPU nº 29, de 11 de março de 2021, que regulamenta atualmente o Programa de Saúde e Assistência Social do Ministério Público da União - Plan-Assiste, plano de autogestão criado pela Portaria nº 591, de 18 de dezembro de 1992. Por meio dele, é garantido o ressarcimento individual dos gastos com a contribuição e o custeio do Plan-Assiste realizados pelos membros e servidores, ativos e inativos, do Ministério Público da União e seus dependentes, incluindo cobertura para assistência médico-hospitalar e ambulatorial, assistência odontológica, assistência farmacológica para aquisição de medicamentos de alto custo, auxílio para órteses e próteses, auxílio para transporte de pacientes,

auxílio para transporte e cobertura de diárias de acompanhante do paciente e auxílio para medicamentos de uso contínuo.

Em virtude disso de o Plan-Assiste ser caracterizado como um plano de autogestão, no MPU as despesas referentes a consultas, procedimentos e internações não são executadas diretamente pelo orçamento da União. Apesar de não se tratarem de recursos públicos, é divulgada anualmente Avaliação Atuarial do plano, onde identifica-se para cada ramo do MPU¹ o perfil dos beneficiários com as maiores despesas executadas, identificando o tipo de beneficiário, sexo, faixa etária e montante dispendido, a quantidade e o valor médio de consultas, exames, internações, materiais e medicamentos (entre outros).

No Poder Judiciário, assim como no Poder Legislativo, cada órgão é responsável por regulamentar e prestar contas da assistência à saúde no âmbito da sua esfera de competência. Assim, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral, Justiça do Trabalho, Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e Conselho Nacional de Justiça possuem regras e planos de saúde distintos.

No caso do Supremo Tribunal Federal, a assistência é prestada pelo STF-Med a ministros e servidores, ativos e inativos, seus dependentes e pensionistas, conforme regramento estabelecido na Resolução nº 380, de 22 de outubro de 2008. A transparência a respeito de despesas de reembolso, auxílios e benefícios do Plano STF-Med é prestada por meio de relatório que detalha as despesas somente por mês e em relação a se foram decorrentes de lentes e armações, despesas médico-hospitalares, auxílio medicamento, odontológico, Órteses, Próteses e Materiais Especiais (OPME) e Programa de Assistência a Pessoas com Necessidades Especiais (PAPNE).

Verifica-se que a prestação de contas dos gastos de saúde nos demais órgãos privilegia como regra geral o sigilo das informações, sendo em alguns casos ofertada a transparência ativa de forma muito limitada. Nesse sentido,

¹ Ministério Público Militar, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Federal e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

esse estudo vai ao encontro de Hoch, Rigui e da Silva (2012), segundo o qual “Conclui-se que apesar das iniciativas existentes com a perspectiva de cumprir as exigências legais, existem desafios à concretização da transparência ativa na Internet”.

No Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, a alínea “e” do inciso IV do art. 51 da Lei nº 7.479, de 2 de junho de 1986, determina que são direitos do bombeiro militar:

“e) a assistência médico-hospitalar para si e seus dependentes, assim entendida como o conjunto de atividades relacionadas com a prevenção, conservação ou recuperação da saúde, abrangendo serviços profissionais médicos, farmacêuticos e odontológicos, bem assim o fornecimento, a aplicação de meios e os cuidados e demais atos médicos e paramédicos necessários;”

O custeio desse sistema encontra-se previsto na Lei nº 10.486, de 4 de julho de 2002, que trata da assistência médico-hospitalar nos artigos de 32 a 34. De acordo com eles, os recursos para financiamento da saúde são oriundos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, bem como da contribuição dos beneficiados.

A questão da disponibilização da informação referente ao CBMDF por sua vez é restrita. A prestação de contas informa a quantidade de atendimentos em rede própria da Policlínica Médica, quantidade de atendimentos na rede própria do centro de assistência e quantidade de atendimentos da rede própria da policlínica odontológica, não havendo relação entre cada um desses resultados físicos com os recursos financeiros dispendidos para a realização desses atendimentos. Tais informações são atualmente publicadas no Portal da Transparência. Também não há um detalhamento sobre se esses atendimentos abrangeram consultas ou procedimentos médicos.

Dessa forma, há espaço para que se desenvolva nos órgãos públicos de forma geral e no Corpo de Bombeiros do Distrito Federal de forma particular, maior detalhamento das despesas de assistência à saúde, ressalvada a proteção à intimidade na forma da lei. É esse debate sobre o que a lei exige a divulgação e o que a norma proíbe que se torne público é que se trará na próxima subseção.

4.2. Discussão do marco normativo

Os principais atos normativos envolvidos na questão que aqui se debate, além da Constituição Federal (especialmente o art. 5º, incisos X, XIV e XXXIII, art. 37, §3º, inciso II e art. 216, §2º), são a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (LAI), a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados, LGPD), a Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (em particular o capítulo XI, art. 154), a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF) e a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Nessa subseção discorreremos sobre se esse arcabouço impede a publicação detalhada de despesas com assistência à saúde.

Iniciando com a discussão no âmbito constitucional, é importante verificar que a Constituição Federal, se por um lado pretende proteger o direito pessoal à intimidade e à vida privada, ao mesmo tempo considera que nenhum dos direitos nela estabelecidos pode ser exercido de forma absoluta, de modo que sempre deverá sopesá-lo em relação a outros existentes no texto constitucional, os quais poderão lhe ser uma fonte de limitação ou não, como é o caso do direito do acesso à informação.

Nesse sentido, cabe reproduzir trecho do Mandado de Segurança nº 23.452/RJ, relatado pelo Ministro Celso de Mello no Excelso Pretório que trata do conflito entre garantias constitucionais:

De acordo com o entendimento consolidado no col. Supremo Tribunal Federal, "os direitos e garantias individuais não tem caráter absoluto. Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição" (MS n. 23.452/RJ, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 12/5/2000).

Além da questão suscitada, os dispositivos de interesse na Constituição e a seguir reproduzidos tratam também da obrigação do Estado em fornecer as

informações, visto que o direito à informação seria incompleto no caso de o Estado não se encontrar obrigado a fornecer aquelas informações sobre as quais detém o controle. Esses dispositivos, já enumerados, são trazidos no texto constitucional da seguinte forma:

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

...

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

...

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

...

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. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

§ 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

...

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Além do tratamento constitucional que lhe foi concedido, o acesso à informação pública deve ser considerado um direito humano fundamental também por força da internalização de várias convenções e tratados internacionais onde esse direito é assim consagrado, que foram ratificados pelo Brasil, internalizando essa legislação. É o caso do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos aprovado em 16 de dezembro de 1966 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, e que é parte da Carta Internacional dos Direitos Humanos.

O cumprimento do Pacto em matéria de Direito Interno se encontra previsto no Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, o qual traz em anexo a integralidade do texto aprovado na Organização das Nações Unidas (ONU), do qual consta a seguinte tradução do artigo 19, item 2, que trata especificamente do direito à informação:

2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha

A Assembleia Geral das Nações Unidas determinou em setembro de 2015 que a UNESCO seja a agência responsável pelo monitoramento mundial do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16.10.2, qual seja o “número de países que adotam e implementam garantias constitucionais, legais e/ou em matéria de políticas públicas em direção ao acesso público à informação”

Desse modo, ao garantir esse direito, o Brasil se junta a um grande número de nações que reconhecem que as informações mantidas pelo Estado são um bem público e que a garantia ao seu acesso é de interesse da coletividade.

A publicação detalhada dos valores dispendidos com a assistência à saúde aborda o direito fundamental dos cidadãos de acessar informações que se encontrem sob a guarda de órgãos e entidades públicas, bem como a garantia desse direito por parte do Estado.

No que pese a sua importância, o inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal veio a ser regulado somente em 2011, com a edição da Lei de Acesso a Informação. O marco regulatório de acesso à informação estabelecido pela LAI foi um avanço do regramento brasileiro rumo à transparência e à qualidade do gasto público, permitindo que o direito de acesso à informação consagrado na Constituição Federal fosse finalmente regulamentado 23 anos depois.

O inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal é um dispositivo constitucional de eficácia contida, ou seja, embora pudesse produzir efeitos de

forma imediata com a promulgação do texto constitucional, o seu exercício poderia ser posteriormente restringido na forma da lei. Adicionalmente, a Carta Magna previu que lei disporia sobre os prazos a ser cumpridos pelos órgãos públicos para atender às demandas de informação.

É exatamente nesse espaço que a LAI se insere, indicando em determinados artigos que nem todas as informações públicas poderão ser disponibilizadas ao cidadão. Entre os dispositivos que são relevantes para a discussão que se faz nesse trabalho e que se encontram no texto da LAI, devem ser ressaltados os seguintes:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

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.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

...

III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

...

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

...

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

...

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

É relevante ressaltar que a LAI não apenas ampliou os mecanismos então existentes para a obtenção de informações e de documentos previstos em legislações diversas e cumprindo iniciativas de políticas governamentais na área de publicidade e transparência. Mais do que isso, estabeleceu-se que o acesso livre à informação deve ser encarado como regra, sendo a retenção da informação a exceção (inciso I do art. 3º da LAI).

Assim, a Administração Pública tem o dever de atender às demandas de cidadãos por informações, devendo ser considerada sigilosa somente *“aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado”* (inciso III do art. 4º da LAI).

Conforme reproduzido acima, o texto do artigo 31 da Lei de Acesso a Informação ordena que os órgãos e entidades que fazem parte da Administração Pública assegurem devidamente a proteção de toda informação que seja considerada sigilosa, bem como da informação de natureza pessoal, devendo ser observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

É o próprio texto normativo desse ato legal que vem a disciplinar e proteger aquelas hipóteses em que o direito fundamental à informação deve ser ponderado com o interesse particular ou ainda, com algum interesse público que seja importante para toda a sociedade e que prevaleça sobre a necessidade do cidadão em se informar, como é o caso da informação que possua

imprescindibilidade para a segurança do Estado e da sociedade (art. 4º, incisos III e IV, da LAI).

A definição trazida na LAI sobre o que vem a ser informação sigilosa e pessoal permitem a restrição de acesso público. É relevante que a lei tenha afirmado que são consideradas pessoais as informações que estejam relacionadas à pessoa natural identificada ou ainda identificável (inciso IV do artigo 4º).

A Lei Geral de Proteção de Dados foi também um importante marco no tratamento das informações pessoais, inclusive daquelas que estejam sob a guarda da Administração Pública. A Lei, no inciso II do seu artigo 5º, define como dado sensível aquele que é um:

“dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural;”.

Continuando no tema da obrigação da Administração Pública em informar as suas despesas, em matéria de finanças públicas, bem como no âmbito da regulamentação da obrigação de divulgação da despesa detalhada na forma de transparência ativa, encontram-se com relevância a LRF, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 131/2009 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o ano de 2023, Lei 14.436/2022.

É por meio da análise desses atos normativos que se pode chegar ao nível de exigência necessário para discriminação da divulgação da execução da despesa estatal. No caso da Lei Complementar nº 131/2009, ela alterou a redação do artigo 48 da LRF e introduziu os artigos 48-A, 73-A, 73-B e 73-C os quais são reproduzidos a seguir:

Art. 48. ...

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:
I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

...

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo.

Art. 73-C. O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3o do art. 23.

De importância também é a reprodução do caput do art. 154 da LDO-2023, A Lei de Diretrizes Orçamentárias regula não só aspectos de elaboração e execução da lei orçamentária, mas também de controle do gasto público. Nesse sentido, a lei determina que:

Art. 154. Os órgãos orçamentários manterão atualizados em seu sítio eletrônico a relação dos contratados, com os valores pagos nos últimos três anos, e a íntegra dos contratos, convênios e termos ou instrumentos congêneres vigentes, exceto os sigilosos, na forma prevista na legislação pertinente.

Dos dispositivos apresentados até aqui, se depreende que há obrigação em publicar todos os gastos efetuados pela Administração Pública no maior detalhamento possível. O que ainda falta analisar nesse trabalho é qual seria esse detalhamento considerando a intimidade e a vida privada.

Para esse fim, um bom ponto de partida é o parecer do Conselho Federal de Medicina (CFM) nº 5/2020, que trata das questões em relação aos aspectos que abrangem os vinculados a esse Conselho de Classe, que indica a possibilidade de que o direito ao sigilo médico possa ser mitigado:

"Assim, o ordenamento jurídico vigente admite a possibilidade de os direitos fundamentais serem restringidos razoavelmente quando colidirem entre si. Essa colisão pode ocorrer de duas formas: (1) quando o exercício de um direito fundamental - por parte de seu titular - colide com o exercício do direito fundamental por parte de outro titular (colisão autêntica ou em sentido estrito); (2) quando o exercício de um direito fundamental colide com princípios e valores que tenham por fim a proteção de interesses da comunidade (colisão sentido amplo)¹¹." (...) Logo, não há dúvidas de que o direito ao sigilo médico ou à intimidade privada podem sofrer certa mitigação, pois em determinadas situações previstas em Lei (em sentido estrito) admite-se eventual restrição mínima desses direitos fundamentais. Entretanto, o que se sustenta é a impossibilidade da divulgação de resultados de exames, de forma a simplesmente garantir o direito à informação, se paciente (está ou não com a COVID19) sem motivo jurídico relevante, como uma investigação criminal, por exemplo".

O Superior Tribunal de Justiça tem abordado a questão de forma incidental em diversos julgados entre os quais pode-se destacar o Recurso Especial 783.139, onde 4ª Turma decidiu em dezembro de 2007 que:

"A liberdade de informação e de manifestação do pensamento não constitui direitos absolutos, sendo relativizados quando colidirem com o direito à proteção da honra e da imagem dos indivíduos, bem como ofenderem o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana".

Alguns julgados do Supremo Tribunal Federal são também de interesse para essa pesquisa, como é o caso do voto do Ministro Gilmar Mendes Suspensão de Segurança 3.902 – SP que determina que:

"A despeito desse avanço positivo, não se olvida que o tratamento dos dados e informações públicos e a sua divulgação devem ter como meta a transmissão de uma informação de interesse público ao cidadão (individual ou coletivamente), desde que inexistam vedação constitucional ou legal. Assim, veda-se a divulgação de informação inútil e sem relevância, que deturpe informações e dados públicos em favor de uma devassa, de uma curiosidade ou de uma exposição ilícitas de dados pessoais, para mero deleite de quem a acessa"

Nesse caso, verifica-se a métrica que deve pautar a análise sobre a possibilidade de acesso aos dados relacionadas à assistência à saúde de forma

detalhada. Os dados devem ser primordiais ao atendimento do interesse público, evitando-se a divulgação de dados que não tenham esse objetivo.

Continuando, a questão da aparente antinomia entre o direito à informação e o direito a intimidade chegou também ao Supremo Tribunal Federal no âmbito da discussão sobre a divulgação das informações referentes à remuneração dos servidores públicos. Nesse sentido, é relevante reproduzir a ementa da decisão, o que é feito a seguir:

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃOS QUE IMPEDIAM A DIVULGAÇÃO. EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL. DE INFORMAÇÕES FUNCIONAIS DE SERVIDORES PÚBLICOS. INCLUSIVE A RESPECTIVA REMUNERAÇÃO. DEFERIMENTO DA MEDIDA DE SUSPENSÃO PELO PRESIDENTE DO STF. AGRAVO REGIMENTAL. CONFLITO APARENTE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. DIREITO À INFORMAÇÃO DE ATOS ESTATAIS, NELES EMBUTIDA A FOLHA DE PAGAMENTO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO RECONHECIMENTO DE VIOLAÇÃO À PRIVACIDADE. INTIMIDADE E SEGURANÇA DE SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVOS DESPROVIDOS.

1. Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados. órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º). pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade.

2. Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo “nessa qualidade” (§6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano.

3. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado. O “como” se administra a coisa pública a preponderar sobre o “quem” administra - falaria Norberto Bobbio -, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana.

4. A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública.

5. Agravos Regimentais desprovidos.
(SS 3902 AgR-segundo, Relator: Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno,
julgado em 09/06/2011, DJe-189 DIVULG 30-09-2011 PUBLIC 03-10-
2011 EMENT VOL-02599-01 PP-00055 RTJ VOL00220- PP-00149)

Assim, um importante aspecto a ser considerado para a resposta a pergunta de pesquisa é se a informação em questão se encontra na esfera do interesse público ou se é de caráter pessoal. Adicionalmente, qual seria a relevância em preservar uma em detrimento da outra.

No caso que está sendo discutido neste trabalho, referente às despesas médico-hospitalares, tratam-se de informações predominantemente pessoais e sem relação com as atividades desempenhadas pelos agentes públicos enquanto servidores públicos.

Portanto, poder-se-ia em um primeiro momento entender que essas informações na verdade se encontram protegidas pelo direito à inviolabilidade da intimidade e da privacidade, ao contrário da situação avaliada pelo STF na Suspensão de Segurança 3902 com relatoria do Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto, a qual envolvia informações referentes ao desempenho da atividade pública.

Por outro lado, ao se compreender e consolidar tudo que foi exposto nesta seção, tanto em matéria de legislação, somando-se a jurisprudência formada por decisões dos tribunais superiores quando esses dois princípios colidiram, entende-se que a necessidade do direito à informação exige que os dados referentes a despesas com assistência a saúde devem ser publicadas com o maior detalhamento possível, devendo-se resguardar somente aquelas informações que permitam identificar a pessoa que recebeu determinado tipo de exame, consulta ou procedimento.

Para chegar a essa conclusão, faz-se uma analogia com a divulgação com a remuneração dos servidores. O montante individual a que servidor tem direito em decorrência do trabalho efetuado inicialmente estaria na esfera individual, visto que a partir do momento em que esses recursos saem dos cofres públicos e adentram o patrimônio do servidor eles passam à esfera privada.

Entretanto, ao rendimento do servidor corresponde uma despesa de igual valor realizada pelo ente público. É essa despesa que não se encontra protegida pelo direito à vida privada. Do mesmo modo, no que se refere aos dados de saúde, quando o Estado se torna responsável pelo desembolso de recursos, a prestação de contas é fundamental, visto que o cidadão tem o direito de saber quanto o poder público está gastando com cada tipo de procedimento e a quem estes estão sendo realizados, fugindo da esfera pública somente o destinatário do procedimento específico.

Deve-se ter em mente que no limite, a assistência à saúde prestada pelos entes e órgãos públicos, embora seja um direito legal dos servidores civis e militares, seus dependentes e pensionistas, é uma obrigação financeira quando vista pelo lado do Estado, de modo que lhe é exigida à máxima transparência possível. A opção a essa divulgação é que o atendimento à saúde seja prestado e custeado pelo servidor de forma privada, com o envolvimento de plano de saúde privado ou por meio dos seus próprios recursos, caso em que estaria livre da divulgação das informações.

Assim, é a conclusão desse trabalho a de que é possível publicar os montantes de despesas segregados por prestador de serviço médico-hospitalar ou de fornecedor de material, bem como também os montantes pagos para os militares, seus dependentes e pensionistas, desde que não seja possível relacionar qual beneficiário foi submetido a qual tipo de procedimento, resguardando que o diagnóstico recebido pelo paciente não seja alvo de divulgação, mesmo que indireta.

A publicidade dos gastos em saúde é imperativo legal evidente no Brasil, como demonstrado no presente arrazoado. Inexistindo nos outros órgãos estudados, permite ainda a oportunidade rara de ser nossa Corporação pioneira na adequação à lei e alinhamento com as sociedades mais desenvolvidas do mundo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou avaliar a aplicabilidade da divulgação dos dados referentes a despesas em saúde, pagamento de procedimentos médicos, consultas e internações, realizadas pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF), destinadas a custear a assistência médica de seu contingente e dos seus dependentes estão aptas a ser publicadas de forma detalhada pelo órgão, sendo dada transparência ativa dessas informações, em conformidade com o sistema de transparência de gastos públicos vigente no Brasil.

Para que esse objetivo pudesse ser atendido, foram pesquisadas experiências com a divulgação de informações referentes a pagamentos desse tipo de despesa pela administração pública federal brasileira. Em seguida, a legislação pátria e a jurisprudência foram avaliadas para verificar se haveria também viabilidade legal para a divulgação dessas informações de forma mais detalhada.

A hipótese formulada pela pesquisa foi de que a exigência de publicidade e transparência ativa que rege de forma geral os gastos públicos determina que o custeio de despesas médicas de militares e de seus dependentes precisam ser publicizados de forma detalhada, desde que mantido o sigilo médico devido aos diagnósticos e tratamentos.

A base teórica utilizada para o trabalho acadêmico foi o longo histórico de pesquisa relacionado à área de *accountability* no setor público, especialmente no que se refere à distinção entre transparência e *accountability*, tipos de *accountability*, definição de *accountability* social, os quais foram importantes para embasar a discussão sobre os resultados encontrados pela pesquisa.

A academia brasileira, embora já tenha se debruçado sobre o tema da transparência de gastos públicos que envolvam informações relacionadas a intimidade das pessoas, ainda não concluiu sobre a aplicabilidade de se detalhar esses dados de forma ativa. Ao mesmo tempo, dado o caráter profissional desse trabalho, a divulgação desses dados dentro da realidade legal em que se insere

o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal é a lacuna que se desejou preencher com a realização desse trabalho.

Para se alcançar o resultado pretendido, utilizou-se uma dupla abordagem metodológica, se realizando primeiramente uma observação sistemática da Administração Pública na divulgação de informações referentes a despesas médico-hospitalares, especificamente Câmara dos Deputados, Senado Federal, Tribunal de Contas da União, Supremo Tribunal Federal, Ministério Público da União, bem como uma visão geral do Poder Executivo Federal.

Por outro lado, a análise da legislação existente usou de uma abordagem hermenêutica, a mais adequada para capacitar o autor a analisar a legislação existente em direção a um resultado de pesquisa. Os dados foram coletados a partir dos sítios de informações públicas dos órgãos pesquisados enquanto que a legislação foi consultada no portal da Presidência da República. A jurisprudência foi recolhida a partir da consulta aos julgados nas bases de consultas dos diversos tribunais que foram provocados a analisar a matéria.

Não se pode ignorar as peculiaridades de um profissional exposto voluntariamente a um risco aumentado de agravos à saúde por intempéries, catástrofes, doenças contagiosas e adestramento insalubre. A formação do veredicto social só é possível se existir a ora defendida transparência minuciosa dos gastos, sem a qual resta à sociedade apenas a opção de engolir complacentemente qualquer despesa que lhe empurrem ao esôfago, tal qual gansos alimentados à força para posterior abate e consumo de seus fígados degenerados por doença gordurosa.

Conforme exposto na seção anterior, inexistente limitação legal, pelas diretrizes levantadas, tanto do ponto de vista ético como legal, para a divulgação dos gastos em saúde de modo minucioso e individualizado, desde que preservadas a identidade, o diagnóstico e o tratamento de cada pessoa. Como número ou modo diverso de identificação, a referida divulgação só traria, salvo melhor juízo, possibilidade de controle pela sociedade, ganho em moralidade e eficiência e prevenção de malfeitos de todo gênero nas empresas credenciadas na saúde do CBMDF.

Nesse sentido, uma correta gestão de recursos públicos permite não apenas o funcionamento da estrutura, no caso da assistência à saúde para militares e dependentes, bem como permitirá a longevidade dessa mesma assistência.

Ressalte-se que há pontos relacionados a essas despesas que não se encontraram no escopo dessa pesquisa. No que pese ser indispensável também o debate sobre a extensão de tal assistência para familiares maiores, produtivos e até genitores, podendo tal generosidade estatal ser entendida como privilégio e patrimonialismo, a depender sob qual ângulo a sociedade vier a enxergar o dispêndio do dinheiro que é comum a todos, a presente pesquisa não teve como objetivo alcançar esse aspecto da cobertura disponível no âmbito do CBMDF, aspecto que pode ser abordado em pesquisa futura.

Outra oportunidade futura de pesquisa seria a verificação da efetividade da transparência dessa informação para a melhoria da qualidade do gasto e para a diminuição dos recursos anualmente dispendidos, entretanto, essa análise depende da adoção do detalhamento proposto nesse trabalho, para que então se permita um juízo de valor a esse respeito.

REFERÊNCIAS

BARTOLI A. HERNANDEZ-SERRANO J, SORIANO M, DOHLER M, KOUNTOURIS A, BARTHEL D. **On the ineffectiveness of today's privacy regulations for secure smart city networks**. Paper presented at: Smart Cities Congress, Barcelona; 2012

BAUER, M., AARTS, B., **A construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos**. In: M. Bauer and George Gaskell (eds.) Pesquisa qualitativa com texto imagem e som: um manual prático. Petrópolis: Editora Vozes. 39-63, 2002.

BAUHR, Monika; GRIMES, Marcia. **Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability**. Governance, v. 27, n. 2, p. 291-320, 2014.

BERLINER, Daniel. **The political origins of transparency**. The Journal of Politics, v. 76, n. 2, p. 479-491, 2014.

BOVENS, Mark. **Public Accountability**. In FERLIE, E., LYNN Jr., L. E., & POLLITT, C. (eds.) The Oxford handbook of public management. Oxford, Oxford University Press, P. 182-208, 2005.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: **A conceptual framework**. European law journal, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

BOVENS, Mark. **Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism**. West European Politics, v. 33, n. 5, p. 946-967, 2010.

BRANDSMA, Gijs j; HEIDBREDEER, Eva; MASTENBROEK, Ellen. **Accountability in the post-lisbon European union**. International review of administrative sciences, v. 82, n. 4, p. 621-637, 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília:

Presidência da República, 2009. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp131.htm. Acesso em: 22 fev. 2023.

BROCHADO, Mariá. **Apontamentos sobre hermenêutica jurídica**. Revista Jurídica da Presidência, v. 13, n. 100, p. 227-261, 2011.

BRUMMEL, Lars. **Social accountability between consensus and confrontation: developing a theoretical framework for societal accountability relationships of public sector organizations**. Administration & Society, v. 53, n. 7, p. 1046-1077, 2021.

BRUSCA, Isabel; ROSSI, Francesca M.; AVERSANO, Natalia. **Accountability and transparency to fight against corruption: an international comparative analysis**. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, v. 20, n. 5, p. 486-504, 2018.

CELLARD, A. **A análise documental**. In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.

CONSIDINE, Mark. **The end of the line? Accountable governance in the age of networks, partnerships, and joined-up services**. Governance, v. 15, n. 1, p. 21-40, 2002.

CUNHA FILHO, Márcio Camargo. **O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica**. Revista da CGU, v. 10, n. 16, p. 20-20, 2018.

DARBISHIRE, Helen. **Proactive Transparency: The future of the right to information?**. Washington, World Bank, 2010.

DUBNICK, M. J. **Accountability as a cultural keyword**. In: BOVENS, M., SCHILLEMANS, T., & GOODIN, R. Oxford Handbook of Public Accountability, Oxford, Oxford University Press, 2014.

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. Lua nova: revista de cultura e política, p. 65-94, 2011.

FOX, Jonathan. **The uncertain relationship between transparency and accountability**. Development in practice, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, 2007.

FRAGA, Letícia de Oliveira, LIRA, Antonio Carlos Onofre. **Transparência no Sistema Único de Saúde—inciativas e desafios na divulgação eletrônica das listas de espera**. Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário, v. 7, n. 2, p. 110-123, 2018.

FUKUDA-PARR, Sakiko; GUYER, Patrick; LAWSON-REMER, Terra. **Does Budget Transparency Lead to Stronger Human Development Outcomes and Commitments to Economic and Social Rights?**. Working Papers:

In-depth research on budget transparency, participation, and accountability n 4: December 2011, 2011.

GEE, Jim; BUTTON, Mark. **The financial cost of healthcare fraud 2014: What data from around the world shows**. Londres, PKF Littlejohn LLP, 2014.

HELDER, R. R. **Como fazer análise documental**. Porto, Universidade de Algarve, 2006.

HOCH, Patrícia Adriani; RIGUI, Lucas Martins; DA SILVA, Rosane Leal. **Desafios à concretização da transparência ativa na internet, à luz da lei de acesso à informação pública: análise dos portais dos Tribunais Regionais Federais**. Revista direitos emergentes na sociedade global, v. 1, n. 2, p. 257-286, 2012.

HOOD, Christopher. **A public management for all seasons?**. Public administration, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

KOPPELL, Jonathan GS. **Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder”**. Public administration review, v. 65, n. 1, p. 94-108, 2005.

LINDSTEDT, Catharina; NAURIN, Daniel. **Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption**. International political science review, v. 31, n. 3, p. 301-322, 2010.

LOPES, Ana Maria D. Ávila. **A hermenêutica jurídica de Gadamer**. Revista de informação legislativa, v. 37, n. 145, p. 101-112, 2000.

LYRIO, Maurício Vasconcellos Leão; LUNKES, Rogério João; TALIANI, Emma Teresa Castelló. **Thirty years of studies on transparency, accountability, and corruption in the public sector: The state of the art and opportunities for future research**. Public Integrity, v. 20, n. 5, p. 512-533, 2018.

MABILLARD, Vincent; ZUMOFEN, Raphael. **The complex relationship between transparency and accountability: A synthesis and contribution to existing frameworks**. Public Policy and Administration, v. 32, n. 2, p. 110-129, 2017.

MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Ed.). **Democratic Accountability in Latin America**. OUP Oxford, 2003.

MALENA, Carmen; FORSTER, Reiner; SINGH, Janmejaj. **Social accountability: An introduction to the concept and emerging practice**. The World Bank, 2004.

MARAVALL, J. M. **Accountability and the survival of governments**. In: STOKES, S.; BOIX, C. (eds.). The Oxford handbook of comparative politics. Oxford University, 2009.

MARCONDES, Willer Baumgarten. **DATASUS e Conselhos de saúde: diálogos entre os sistemas de informação em saúde e o controle social.**

In: A Experiência brasileira em sistemas de informação em saúde: falando sobre os sistemas de informação em saúde no Brasil. 2009. p. 107-128.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 7ª. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

MARSHALL, Martin N. **Sampling for qualitative research.** Family practice, v. 13, n. 6, p. 522-526, 1996.

MAY, T. **Pesquisa social: questões, métodos e processo.** Porto Alegre, Artmed, 2004.

MEIJER, Albert Jacob. **Publishing public performance results on the Internet: Do stakeholders use the Internet to hold Dutch public service organizations to account?.** Government Information Quarterly, v. 24, n. 1, p. 165-185, 2007.

MEIJER, Albert. **Understanding the complex dynamics of transparency.** Public administration review, v. 73, n. 3, p. 429-439, 2013.

MEIJER, Albert; SCHILLEMANS, Thomas. **Fictional citizens and real effects: accountability to citizens in competitive and monopolistic markets.** Public administration and management, v. 14, n. 2, p. 254, 2009.

MENDES, Laura Schertel. **Transparência e privacidade: violação e proteção da informação pessoal na sociedade de consumo.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias.** Revista pesquisa qualitativa, v. 5, n. 7, p. 1-12, 2017.

MONTEIRO, Carina Villela de Andrade. **Direito à privacidade versus direito à informação: considerações sobre a possibilidade de órgãos públicos fornecerem a terceiros informações pessoais de agentes públicos.** Revista de Informação Legislativa, v. 44, n. 173, 2007.

MULGAN, Richard. **'Accountability': an ever-expanding concept?.** Public administration, v. 78, n. 3, p. 555-573, 2000.

MURPHY, Peter; ECKERSLEY, Peter; FERRY, Laurence. **Accountability and transparency: Police forces in England and Wales.** Public policy and administration, v. 32, n. 3, p. 197-213, 2017.

NETO, Carlos Eugênio Silva; TEIXEIRA, Maria Luiza Firmino. **Estaria o acesso à informação ameaçado pela proteção de dados pessoais? uma falsa antinomia normativa, mas uma insegurança fática no âmbito das**

Instituições Federais de Ensino Superior. Cadernos Técnicos da CGU, v. 2, 2022.

PHILP, Mark. **Delimiting democratic accountability.** Political studies, v. 57, n. 1, p. 28-53, 2009.

PIETROPAOLO, Joao Carlos. **Limites de critérios econômicos na aplicação do direito: hermenêutica e análise econômica do direito.** 2010. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/T.2.2010.tde-20122010-145513. Acesso em: 2023-02-22.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Ed.). **Democracy, accountability, and representation.** Cambridge University Press, 1999.

QUEIROZ, Maria Jane de; MOTTA, Gustavo Henrique Matos Bezerra. **Transparência e preservação de privacidade em dados governamentais no Brasil: pesquisa documental e estudo de caso.** Planejamento E Políticas Públicas, (49), 2017.

REDDICK, Christopher G.; DEMIR, Tansu; PERLMAN, Bruce. **Horizontal, vertical, and hybrid: An empirical look at the forms of accountability.** Administration & Society, v. 52, n. 9, p. 1410-1438, 2020.

RODRIGUES, Maria Beatriz Freitas; BENTES, Dorinethe dos Santos. **Conflito entre o sigilo e o acesso à informação: o caso dos prontuários médicos na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.** Revista Vertentes do Direito, v. 6, n. 1, p. 108-128, 2019.

SCHILLEMANS, Thomas. **Accountability in the shadow of hierarchy: The horizontal accountability of agencies.** Public Organization Review, v. 8, p. 175-194, 2008.

SCHILLEMANS, Thomas. **Does horizontal accountability work? Evaluating potential remedies for the accountability deficit of agencies.** Administration & society, v. 43, n. 4, p. 387-416, 2011.

SCOCUGLIA, Jovanka Baracuhey Cavalcanti. **A hermenêutica de Wilhelm Dilthey e a reflexão epistemológica nas ciências humanas contemporâneas.** Sociedade e Estado, v. 17, p. 249-281, 2002.

SCOTT, Colin. **Accountability in the regulatory state.** In: Administrative Law. Routledge, 2018. p. 397-419.

SILVA, Walber Alexandre de Oliveira; BRUNI, Adriano Leal. **Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros.** Revista de Administração Pública, v. 53, p. 415-431, 2019.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica, constituição e processo, ou de "como discricionariedade não combina com democracia": o contraponto da resposta correta.** In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; MACHADO, Felipe Daniel Amorim (Coords.). *Constituição e processo: a contribuição do processo ao constitucionalismo democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, p. 3-27, 2009.

STRECK, Lenio Luiz. **O que é isto – “Decidir conforme a consciência”? Protogênese do protagonismo judicial.** In: *Constituição e processo: entre o direito e a política*. Felipe Machado; Marcelo Cattoni (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, p. 215-248, 2011a.

WILLEMS, Tom; VAN DOOREN, Wouter. **Coming to terms with accountability: Combining multiple forums and functions.** *Public Management Review*, v. 14, n. 7, p. 1011-1036, 2012.

WORLD BANK. **Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption.** Washington: World Bank 2020.