

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

RAFAEL SOUSA FONSÊCA

**O TRIBUNAL DE CONTAS E A SOCIEDADE EM REDE: UMA NOVA
DIMENSÃO PARA O CONTROLE SOCIAL**

SÃO CRISTÓVÃO/SE
2018

RAFAEL SOUSA FONSÊCA

**O TRIBUNAL DE CONTAS E A SOCIEDADE EM REDE: UMA NOVA
DIMENSÃO PARA O CONTROLE SOCIAL**

Dissertação como requisito para obtenção de Título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Sergipe; área de concentração: Constitucionalização de Direito; linha de pesquisa: Processo de constitucionalização dos direitos e cidadania: aspectos teóricos e metodológicos.

Orientador: Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva.

SÃO CRISTÓVÃO/SE
2018

RAFAEL SOUSA FONSÊCA

**O TRIBUNAL DE CONTAS E A SOCIEDADE EM REDE: UMA NOVA
DIMENSÃO PARA O CONTROLE SOCIAL**

Defesa da Dissertação de mestrado, orientado pelo Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva, apresentada à banca examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Sergipe, em de abril de 2018.

Os membros da Banca Examinadora consideram o candidato _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva/ UFS

Prof. Dr. Orides Mezzaroba/UFSC

Profa. Dra. Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de Souza/UNIT

Prof. Dr. Domingos Sávio Zainaghi/UNIFIEO

Dedico ao meu saudoso pai e avô que me deixaram o legado de um homem íntegro e honesto. Ao amigo Jaime que me passou os primeiros ensinamentos práticos do controle externo. E a todos os atores que exercem o Controle Externo, em especial a sociedade que ao mesmo tempo que é protagonista, é a principal razão da existência daquele. Por fim, ao maior e infalível dos controles, a nossa consciência.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e a sua infinita legião de benfeitores, que durante toda minha caminhada estiveram e estão presentes em vibrações, me proporcionando paz, equilíbrio e discernimento não somente para a conclusão da presente dissertação, mas também para a construção de um ideário na prática do bem e de algo útil para a humanidade.

Agradeço a minha família, em especial aos meus amados filhos (Hamilton, Kelvin e Caio), a quem todo pai tem como referencial e certeza de um futuro melhor, pela presença física ou em pensamento que a cada dia me fazem renovar minhas energias, estimulando cada vez mais minha caminhada.

Agradeço a todos os amigos e colegas que me acompanham nessa jornada. Aqui, abro parênteses para agradecer de forma especial ao meu grande amigo João Augusto, pois, se no universo existisse somente uma pessoa para me incentivar a chegar ao fim dessa etapa, esse crédito caberia a ele.

Agradeço também aos colegas que, como eu, labutam diariamente com o controle externo brasileiro, em especial àqueles que fazem o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. Suas experiências foram de grande valia para a formação do meu pensamento crítico acadêmico.

Agradeço aos professores que, de forma generosa, contribuíram para meu conhecimento, em especial à Professora Doutora Liziane Paixão e ao Professor Doutor Henrique Cardoso que, com sua sapiência, formularam preciosas contribuições no momento da minha qualificação, importantes para ajustar a formatação final do estudo.

Por fim, um agradecimento especial ao meu orientador, Professor Doutor Lucas Gonçalves, que foi determinante e grande idealizador da temática que envolve minha dissertação. Sem seu constante estímulo e sua salutar conversa orientadora não chegaria ao final e ao cabo da presente pesquisa.

Por volta do ano 700 a.C. ocorreu um importante invento na Grécia: o alfabeto [...]. Uma transformação tecnológica de dimensões históricas similares está ocorrendo 2.700 anos depois, ou seja, a integração de vários modos de comunicação em uma rede interativa. (Manuel Castells)

RESUMO

O presente trabalho versará sobre a constitucionalização do direito ao exercício do controle social e do dever de uma atuação positiva do Estado para a sua efetivação, já que se trata de um direito de segunda dimensão. Para a efetivação desse direito é necessário que sejam garantidos o direito de acesso à informação e o princípio da transparência. Dentre os sujeitos obrigados a fomentar e concretizar o controle social, estão os Tribunais de Contas. Eles devem atuar buscando efetivar esse direito, para isso, devem disponibilizar um canal de interação entre os cidadãos e os Tribunais; manter os dados a serem fiscalizados em linguagem inteligível, de forma imediata e condensada; e tornar acessível conteúdo pedagógico. Uma forma de implementar a interação entre os Tribunais e a população, respeitando os requisitos, é a utilização das tecnologias da informação, ou seja, do conjunto de atividades providas por recursos de computação que visam à produção e transmissão informacional. Elas se afiguram essenciais para o fortalecimento dessa conectividade. Assim, na sociedade em rede, essas teias devem funcionar como instrumentos apropriados para a efetivação do controle voltado para a comunicação entre a sociedade interativa e os Tribunais de Contas, na medida em que estes órgãos são especializados na fiscalização da regularidade da atividade financeira do Estado. A problemática está em verificar se os Tribunais de Contas têm utilizado as tecnologias da informação como ferramenta facilitadora do controle social. O objetivo geral consiste em demonstrar que o aprimoramento da utilização das tecnologias de informação no atual contexto social e econômico, nos termos alicerçados por Castells, representa uma variável necessária para o controle social e para o aprimoramento do controle externo realizado pelas Cortes de Contas. Do presente estudo depreende-se que a estrutura hermética e burocrática dos Tribunais de Contas não se mostra compatível com a abertura e conectividade propiciada pela atual morfologia social e estatal, quais sejam, uma sociedade informacional, constituída por redes, e um Governo Digital. Utilizou-se o método dedutivo e como fontes de pesquisa a revisão bibliográfica sobre o tema e a legislação correlata. Serão analisados quantitativa e qualitativamente dados colhidos dos Tribunais de Contas brasileiros e das Entidades Superiores de Fiscalização Latino-americanas.

Palavras-chave: Controle Social. Tribunal de Contas. Sociedade em Rede.

ABSTRACT

The present work will deal with the constitutionalisation of the right to exercise social control and the duty of a positive action of the State for its effectiveness, since it is a right of second dimension. For the realization of this right, the right of access to information and the principle of transparency must be guaranteed. Among the subjects forced to foment and achieve social control, are the Courts of Accounts. They must act in order to realize this right, so it must provide a channel of interaction between the citizens and the Courts; keep the data to be audited in intelligible language, immediately and condensed; and make pedagogical content accessible. One way to implement the interaction between the Courts and the population, respecting the requirements, is the use of information technologies, that is, the set of activities provided by computing resources that aim at information production and transmission. They are essential for strengthening connectivity. Thus, in the network society, these networks should function as appropriate instruments for the effective control of communication between the interactive society and the Audit Courts, insofar as these bodies are specialized in overseeing the regularity of the State's financial activity. The problem is to verify whether the Audit Courts have used information technology as a tool to facilitate social control. The general objective is to demonstrate that the improvement of the use of information technologies in the current social and economic context, in the terms established by Castells, represents a necessary variable for social control and for the improvement of the external control performed by the Cortes de Contas. The present study shows that the hermetic and bureaucratic structure of the Courts of Accounts is not compatible with the openness and connectivity provided by the current social and state morphology, namely, an information society, consisting of networks, and a Digital Government. We used the deductive method and as research sources the bibliographic review on the subject and related legislation. Quantitative and qualitative data will be analyzed from the Brazilian Audit Courts and the Supreme Audit Institutions of Latin America.

Keywords: Social Control. Audit Office. Network Society.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 A ESTRUTURA FORMAL E HERMÉTICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	14
2.1 O CONTROLE EXTERNO	17
2.2 MODELOS DE CONTROLE: CONTROLADORIA E TRIBUNAIS DE CONTAS	23
2.3 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS DE INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE FISCALIZAÇÃO	29
2.4 OS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS	33
2.4.1 O hermetismo dos Tribunais de Contas brasileiros	44
2.4.2 Análise dos dados do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe	46
3 CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA	49
3.1 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO AO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL	50
3.1.1 O novo modelo de gestão pública e a questão da efetividade ..	55
3.1.2 Diferenciação entre controle social e participação popular	58
3.2 A TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA	62
3.3 ANÁLISE DOS DADOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS REFERENTES AO CONTROLE SOCIAL	68
3.4 O CONTROLE SOCIAL NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO	89
4 A INTERAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COM A SOCIEDADE EM REDE NA EFETIVAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL	93
4.1 A SOCIEDADE INTERATIVA: INFORMACIONAL E EM REDE	95
4.2 O GOVERNO DIGITAL	100
4.3 O CONTROLE NA ERA DIGITAL	107
4.3.1 Tecnologias da informação aplicadas ao controle externo	108
4.3.2 Tecnologias cívicas e o controle social	115
4.4 OS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS COMO ALIMENTADOR E REALIMENTADOR DA REDE INFORMACIONAL.....	121
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
REFERÊNCIAS	129

1 INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas foram criados no Brasil no século XIX, como instituições necessárias para a adoção de um modelo democrático de controle das contas públicas. Um modelo fechado que alcançou novos contornos no século XX, com a introdução do controle cidadão pela Constituição Federal de 1988.

Essa abertura iniciada pelo constituinte originário de 1988 alçou novos patamares em decorrência da moderna configuração social, qual seja, uma sociedade informacional e em rede caracterizada por uma ampla conectividade e com suporte digital, na precisa definição de Manuel Castells.

Nesse ambiente, as tecnologias da informação e comunicação aparecem como importantes ferramentas para o incremento da fiscalização do bom uso dos recursos públicos e da gestão governamental, ampliando as possibilidades de interação entre os controles institucional e social.

Observando esse contexto, o presente trabalho apresenta a seguinte problematização: os Tribunais de Contas têm utilizado as tecnologias da informação como ferramenta facilitadora do controle social?

Como hipótese tem-se que a estrutura dos Tribunais de Contas sofreu muitas modificações com sua inserção no universo digital, mas que permanece certo hermetismo que dificulta a interação plena entre os cidadãos e estas Cortes de Contas.

A presente dissertação é motivada, portanto, pela necessidade de um estudo mais aprofundado sobre as novas possibilidades de exercício do controle social em conjunção com os Tribunais de Contas. Ademais, este é um tema pouco discutido na literatura jurídica, sendo localizados apenas esparsos trabalhos com tema similar.

O objetivo geral consiste em demonstrar que o aprimoramento da utilização das tecnologias de informação no atual contexto social e econômico, nos termos alicerçados por Castells, representa uma variável necessária para o controle social e para o aprimoramento do controle externo realizado pelas Cortes de Contas.

Já os objetivos específicos são três. O primeiro é analisar se a estrutura dos Tribunais de Contas brasileiros permanece hermética,

apresentando uma abordagem acerca do controle externo. O segundo, é certificar o dever dos Tribunais de Contas no fomento do controle social. E o último, é solidificar que é imprescindível a criação de uma conexão tecnológica por meio da qual a população e corpo técnico do Tribunal de Contas possam dialogar a fim de aprimorar o controle da gestão pública. Devendo, neste caso, ser empregado código informacional apto a propiciar uma comunicação horizontal e eficiente entre estes atores.

A moldura teórica do presente estudo são os ensinamentos de Manuel Castells acerca da hodierna sociedade em rede, uma estrutura organizacional constituída por um amplo desenvolvimento de tecnologias de comunicações digitais e conexão entre o local e o global, tendo a virtualidade como dimensão essencial dessa realidade.

A abordagem metodológica será dedutiva e como técnica de pesquisa será utilizada a análise de dados relativos aos Tribunais de Contas, especificando-se as formas de coleta, a organização, a codificação, a tabulação e a própria análise, se é de natureza quantitativa ou qualitativa. A pesquisa também utilizará como fontes bibliográficas a doutrina especializada, artigos científicos e legislação correlata.

O trabalho terá enfoque no direito ao exercício do controle social e na dimensão objetiva deste direito germinada pelo processo de constitucionalização do Direito. A promoção do direito ao controle social deve ser de interesse geral e vincular os entes públicos. Desta forma, demonstra-se a aderência do presente estudo à área de concentração do programa- *Constitucionalização de Direito* e à linha de pesquisa *Processo de constitucionalização dos direitos e cidadania: aspectos teóricos e metodológicos*.

Para tanto, o trabalho está dividido em cinco capítulos. O primeiro introdutório, em que se apresenta o tema, o problema e discorre-se sobre a justificativa e o referencial teórico. Nela também são discutidos os objetivos geral e específicos, a metodologia e a aderência do trabalho a área de concentração.

O segundo capítulo tratará do controle externo e da sua evolução tanto política quanto juridicamente promovida pela Constituição de 1988. Demonstrará que a necessidade de controle está ligada à própria atividade

administrativa, vez que o ciclo de finanças não se encerra com a aplicação dos recursos, sendo que a democracia implica na possibilidade permanente de fiscalização. O controle não representa um fim em si mesmo, ele é parte de um mecanismo regulador dos desvios normativos.

Neste capítulo, buscar-se-á averiguar as raízes da estrutura formal e hermética do modelo de Tribunais de Contas. Para isso serão analisados os modelos de controle - Tribunais de Contas e Controladorias - e suas características primárias. Posteriormente, será investigado se o formalismo e a burocracia continuam presentes na estrutura atual das Cortes de Contas brasileiras, mesmo havendo uma preocupação cada vez maior com os resultados, afastando-se da ideia de um simples controle da legalidade.

Intenta-se verificar se a estrutura dos Tribunais de Contas permanece fechada à sociedade ou se há uma fiscalização mais dinâmica e ampla, em que a fiscalização não fica mais concentrada nas Cortes de Contas, pois há a preocupação em descentralizá-la, tornando-a mais participativa, dialógica e comunicativa.

Para esta análise serão examinados os dados nacionais e do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, com fim de apurar se as Cortes de Controle brasileiras continuam mantendo as características originárias do seu modelo. Buscar-se-á constatar se a atuação deles continua hermética e formal ou se há interação com os cidadãos. A técnica de análise dos dados do Tribunal de Contas será quantitativa, vez que seria necessária a aplicação de questionários para um diagnóstico qualitativo dos mesmos.

Contudo, o controle da gestão pública não se resume ao controle institucional - aquele exercido por órgãos públicos, há ainda o controle social - no qual a sociedade fiscaliza as ações governamentais e os gastos públicos. Este controle é um complemento indispensável ao controle institucional exercido pelos órgãos fiscalizadores, não se contrapondo às formas clássicas de controle, mas associa-se a estas.

Assim, o terceiro capítulo tratará do direito ao exercício do controle social, o qual foi previsto pela primeira vez na Constituição Cidadã. Ele está interligado à ideia de participação popular e ao próprio exercício da cidadania, sendo pressuposto do Estado Democrático de Direito. Apresenta-se como um direito de segunda dimensão, sendo devida uma prestação estatal para a sua

efetivação. Assim, será demonstrado o dever dos Tribunais de Contas em fomentar o controle social. O exercício do controle deve ser garantido pelo Estado, pois representa o exercício da própria cidadania e das prerrogativas democráticas.

Discutir-se-á a imprescindibilidade para o exercício do controle social, do respeito ao direito de acesso à informação e do princípio da transparência. Será analisado o cumprimento destes preceitos constitucionais pelos sítios eletrônicos dos Tribunais de Contas brasileiros, bem como compará-los-á com os dados das Cortes de Contas dos países latino americanos.

Esta comparação será realizada tendo em vista que esses países, incluindo o Brasil, integram a OLACEFS (Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores), a qual normatizou sobre o dever de transparência, de acesso à informação e de fomento ao controle social. A finalidade desse exame é averiguar se os Tribunais brasileiros estão no mesmo compasso de evolução dos órgãos de controle latino americanos.

Ainda será discutido o desafio do Estado em criar novos arranjos institucionais de forma a promover uma maior participação do cidadão na atividade de controle e responsabilização. Ou seja, na aproximação entre o governo e o cidadão. O controle social somente será exercido de forma eficaz quando a população for mobilizada e receber orientações de como pode fiscalizar os gastos públicos.

No quarto capítulo, discorrer-se-á sobre a utilização das tecnologias da informação no fomento do controle social e no incremento da interação entre a população e os Tribunais de Contas. Abordará como as tecnologias da informação alteraram a morfologia social, por meio da implementação de sistemas horizontais de comunicação organizados em torno da internet e da rede sem fio. Elas propiciam a interatividade entre o global e o local pela utilização do mesmo código, e essa conectividade fundamenta a chamada sociedade em rede.

Versará, ainda, sobre a influência das transformações tecnológicas no agir estatal, discorrendo sobre o caminhar para uma governança digital, bem como sobre os reflexos ocasionados no âmbito dos controles externo e social. Será realizada uma análise quantitativa com base em dados extraídos das páginas iniciais dos sítios eletrônicos oficiais dos Tribunais de Contas, com o

intuito de verificar se essas entidades disponibilizam atalhos para redes sociais com objetivos cívicos.

Ademais, embora a sociedade hodierna tenha um amplo acesso às informações, elas nem sempre são inteligíveis para grande parcela da população, vez que desconhecem conceitos básicos de gestão pública, o que dificulta o exercício do controle social. Por mais que estejam visíveis os atos estatais, em razão da transparência, é preciso disponibilizá-los em um código que os tornem efetivamente acessíveis à população.

O quinto e último capítulo será composto pelas considerações finais sobre o necessário uso da tecnologia da informação com a finalidade de integração e participação dos cidadãos, propiciando uma conexão interativa com os órgãos responsáveis pelo controle externo, pois ao efetivar o controle social por meio de ferramentas que facilitem o compartilhamento de informações com a sociedade, os Tribunais de Contas fortalecem a sua própria atividade fim, qual seja, o controle das contas públicas.

2 A ESTRUTURA FORMAL E HERMÉTICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A dinamicidade que envolve o Estado e a sociedade, em suas evoluções e mutações, produz efeitos na estruturação da Administração Pública e, conseqüentemente, no tratamento conferido aos bens e recursos utilizados para a concretude do bem comum.

A Convenção de Lima de 1977, já em seu artigo primeiro, afirma que a instituição de controle é inerente à economia pública financeira, correspondendo à parte imprescindível no mecanismo regulador responsável por verificar os desvios normativos e as violações aos princípios da legalidade, racionalidade e utilidade das operações financeiras. Então, o controle não representa um fim em si (ISSAI, 1977).

Em relação ao conceito de controle, Gualazzi define-o como sendo “o princípio administrativo material, tutelar e autotutelar, de contrasteamento, supervisão e gestão integral da Administração”. (1992, p. 26).

A percepção da necessidade de controle está intimamente relacionada a essa atividade administrativa, vinculando-se à ideia de fiscalização da gestão estatal, ao tempo em que funciona como um vetor do processo decisório, redirecionando ações programadas e aprimorando-as em prol da sociedade (FERNANDES, 2012).

De fato, em uma lógica republicana, a fiscalização da gestão da coisa pública se faz necessária na medida em que os administradores exercem o importante poder estatal de gerir os recursos orçamentários em nome do povo, legítimos detentores desse poder e da titularidade desse recurso.

Afirma Benjamin Zymler (2012) que a Constituição Federal adotou o Estado Social como modelo de Estado. Em sendo assim, trouxe em seu âmago um extenso catálogo de direitos fundamentais, assim como a figura do Estado como garantidor desses direitos.

Discorre a Carta Magna não somente sobre direitos civis e políticos, avançando também no sentido de garantir direitos sociais, econômicos e culturais, em uma positiva abertura legislativa dos direitos humanos.

Flávia Piovesan (2012) observa que a Constituição Federal representou um marco da institucionalização dos direitos humanos no Brasil, tendo recepcionado um plexo de direitos individuais, coletivos e difusos.

Em sendo assim, vale observar que relevante parcela dos direitos fundamentais elencados constitucionalmente são mensuráveis material e economicamente. Logo, para sua concretização satisfatória, exigem prestação de serviços promovidos pelo Estado, ao tempo em que demandam volumes crescentes de recursos públicos.

Essa atuação positiva do Estado implica, necessariamente, na existência de uma atividade financeira, que consiste na obtenção, gestão e aplicação de recursos. Portanto, é através do fenômeno financeiro que o Poder Público consegue executar as atividades necessárias para a satisfação dos direitos fundamentais estabelecidos na Carta Magna.

A arrecadação da receita e a execução da despesa pública devem ser orientadas pelo princípio da justiça financeira, o qual preconiza uma equilibrada distribuição da riqueza produzida no país.

O ciclo das finanças públicas não se encerra com a aplicação dos recursos, posto que, na atual ordem democrática, afigura-se imprescindível uma estrutura de controle sobre essa atuação, como forma de manter o equilíbrio e a eficiência da atividade financeira. E, segundo Vuolo (2011), a democracia implica a possibilidade permanente de fiscalização.

Nesse sentido, argumenta Torres (1993) que a própria legitimidade do Estado Democrático de Direito está relacionada à existência de um eficiente controle da atividade financeira.

É perceptível, portanto, a existência de um liame entre a gestão dos recursos públicos, a concretização dos direitos fundamentais garantidos constitucionalmente e o controle da atividade financeira necessária para alcançar a excelência de uma vida digna em sociedade.

São dois os modelos de controle: o de Controladoria e o de Tribunal de Contas. Sendo o primeiro, em regra, de caráter consultivo e realizado por meio de técnicas similares aos de empresas privadas de auditoria. Já o modelo dos Tribunais de Contas é de caráter administrativo judicialiforme e caracterizado por procedimentos de fiscalização formais, burocráticos e legalistas.

Por óbvio que os modelos se diferenciam por certas características, contudo, no campo prático, verifica-se que não há esse hermetismo. Alguns Tribunais apresentam características do modelo de controladoria, assim como o inverso. Além disso, há uma preocupação cada vez maior com os resultados do que com o simples controle da legalidade.

Todavia, neste capítulo, tem-se o interesse de demonstrar a raiz da estrutura formal e hermética do modelo de Tribunais de Contas. Como dito acima, um elemento caracterizador dos Tribunais de Contas é a realização de fiscalizações burocráticas, formais e legalistas.

Essa forma de fiscalização afasta a instituição das necessidades elementares dos cidadãos, tornando sua atividade bastante hermética. Ela não objetiva verificar o resultado dos atos públicos, mas sim se estes cumpriram os requisitos legais. Desta forma, não há a necessidade de interação direta com a comunidade, vez que a fiscalização é formal.

Desse modo, a fiscalização fica concentrada nas Cortes de Contas, sem a preocupação em descentralizá-la para que se torne mais participativa, dialógica e comunicativa. Afasta-se, pois, da ideia de uma fiscalização mais dinâmica e ampla.

Essa forma de fiscalização caracterizava o modelo originário de Tribunal de Contas. No entanto, hoje, como será visto no decorrer deste capítulo, já há um afastamento desta fiscalização formal e legalista e uma aproximação com a fiscalização realizada em empresas privadas, nos moldes do modelo de controladoria.

Contudo, as raízes desse formalismo continuam presente, mantendo a estrutura dos Tribunais de Contas fechada para a sociedade. Por exemplo, os orçamentos públicos permanecem complexos para o entendimento da população. Utiliza-se ainda uma linguagem de difícil entendimento que não possibilita ao cidadão realmente fiscalizar.

Não é suficiente para o verdadeiro exercício da *accountability* a submissão das contas para fiscalização apenas uma vez ao ano e em linguagem excessivamente técnica. Para possibilitar o controle social, os demonstrativos deveriam ser diários, em linguagem de fácil compreensão e em ferramenta que propiciasse o amplo acesso.

Neste capítulo, demonstrar-se-á através da análise de dados nacionais e do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe que a estrutura ainda permanece hermética, apesar das mudanças sofridas em sua forma de conceber e realizar o controle externo.

2.1 O CONTROLE EXTERNO

Os gestores dos recursos públicos devem atuar segundo critérios de probidade administrativa no desempenho de suas funções, independente do poder ou esfera de atuação, os quais devem ser avaliados por procedimentos de controle.

O controle externo, em sentido amplo, corresponde a um conjunto de ações desenvolvidas por estruturas organizacionais independentes e estranhas à administração responsável pelo ato controlado, visando proteger a regularidade da guarda e do emprego dos bens, interesses e recursos públicos.

No segundo Congresso da INTOSAI, realizado em Bruxelas, ainda na década de 50, reafirmou-se “o caráter universal do controle financeiro externo, considerado como conatural à estrutura fundamental do Estado” (GUALAZZI, 1992, p. 37).

A perspectiva desse sistema de controle leva em consideração, portanto, que o órgão controlador externo é forasteiro, não comungando da convivência interna do órgão praticante da atividade controlada (ARAÚJO, 2010).

Indo mais além, assegura Milesk (2007) que o controle externo possui uma vertente política e de legalidade, legitimidade e economicidade, sendo que o controle político é exercido pelo Parlamento e o controle técnico-jurídico é realizado pelo Tribunal de Contas.

Assim, atento ao ordenamento pátrio, Fernandes (2012) classifica o controle externo, conforme a natureza do órgão exercente em: judicial, legislativo e dos Tribunais de Contas. Posicionamento este também adotado por Ubiratan Diniz de Aguiar, Márcio André Santos de Albuquerque e Paulo Henrique Ramos Medeiros (2011).

O controle jurisdicional, em apertada síntese, é aquele realizado pelos órgãos do Poder Judiciário, mediante provocação, substituindo a vontade das

partes a fim de garantir direitos e solucionar conflitos concretos de forma definitiva. Nessa moldura, funciona como uma espécie de controle externo ao próprio controle externo.

O artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal consagrou o princípio da inafastabilidade do Judiciário, de forma que quaisquer ameaças ou lesões ao direito deverão ser apreciadas judicialmente (BRASIL, 1988). No Brasil, consagra-se o sistema de jurisdição única, de forma que cabe ao Poder Judiciário o exercício da função jurisdicional.

O Princípio citado abarca, inclusive, os atos dos demais poderes que sejam praticados de forma contrária ao ordenamento jurídico pátrio. Especificamente em relação à atuação financeira estatal, os atos lesivos ao erário sofrem a tutela jurisdicional.

No que tange à abrangência desse controle, apenas os aspectos formais relacionados à legalidade dos atos da administração aceitam a sindicabilidade judicial, sendo vedada a apreciação do mérito administrativo, relacionado a aspectos de conveniência e oportunidade (AGUIAR; ALBUQUERQUE; MEDEIROS, 2011).

Eduardo Lobo Botelho Gualazzi (1992), baseando-se na doutrina francesa, ensina que o controle exercido pelo Poder Judiciário é o controle normal e o controle mínimo. No primeiro verifica-se a incompetência, o vício de forma, o desvio de poder, o erro de direito, mas também a qualificação e não apenas a exatidão material dos motivos de fato. No segundo limita-se a verificação da existência material, não examinando a qualificação.

Já o Poder Legislativo possui como funções precípua a atividade de legislar, ou seja, a elaboração de leis, e o exercício de controle sobre atos dos Poderes Executivo e Judiciário. Funções estas que se complementam, na medida em que a existência de um ordenamento jurídico-financeiro eficiente deve ser permeado por normas fiscalizatórias.

O constituinte originário estabeleceu expressamente a titularidade da função de controle ao Poder Legislativo, nos artigos 31, 70 e 71 da Constituição Federal, de modo que o controle dos recursos públicos recai sobre os representantes diretamente eleitos pelo povo para exercer essa parcela de poder. (BRASIL, 1988).

No sistema republicano de repartição dos poderes adotado constitucionalmente, o Parlamento deve restringir sua missão de controle externo aos regramentos e competências previstas na legislação pátria, sob pena de ferir a harmonia e independência assegurada aos poderes do Estado pela Constituição Federal em seu artigo segundo.

A dizer, não deve interferir na esfera típica dos demais poderes, respeitando o equilíbrio e a ausência de precedência entre estes. Ademais, essa separação tripartite das funções do Estado não deve ser considerada de maneira estanque, mas sim de forma a se delimitar atribuições preponderantes aos poderes Judiciário, Legislativo e Executivo.

Esse controle parlamentar possui índole essencial no processo político, uma vez que compete ao Legislativo desenvolver o controle da condução da vida econômica do governo, seja na esfera federal, estadual ou municipal, autorizando legalmente a feitura de gastos (ARAÚJO, 2010).

Por intermédio de uma visão geral, destaca-se que fica a cargo do Poder Legislativo o controle político da execução de programas de Governo e a condução e fiscalização financeira e orçamentária dos negócios do Estado.

Objetiva, pois, a preservação dos valores democráticos e da vida econômica em sociedade, na medida em que realiza controle financeiro sobre seus próprios atos e os dos outros poderes, fixando despesas e estimando receitas, por meio do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e também da lei orçamentária anual.

Informa, ainda, Meirelles (2007) que esse controle caminha na dupla vertente de legalidade e de conveniência e oportunidade, caracterizando-se como um controle político. Outrossim, no Parlamento a democracia participativa surge como fonte de poder, havendo representatividade dos diversos segmentos sociais, justificando também o conteúdo político desse controle.

Vale mencionar, nesse ínterim, que além dos diversos mecanismos de controle de natureza perene previstos constitucionalmente, os órgãos do Congresso Nacional têm a possibilidade de instituir as Comissões Parlamentares de Inquérito, por meio das quais são atribuídos aos parlamentares poderes transitórios de investigação e controle, nos termos do artigo 58, §3º da Constituição da República (BRASIL, 1988).

No âmbito estadual, esse controle institucional externo será realizado pelas respectivas Assembleias Legislativas, na forma definida pelas suas Constituições Estaduais, tudo em conformidade com as normas de extensão estabelecidas pela Lei Maior.

E, compartilhando com o Poder Legislativo a titularidade do controle externo financeiro, encontra-se o Tribunal de Contas, atuando em uma espécie de divisão funcional dessa fiscalização.

“Os Tribunais de Contas, nos Estados que os adotam, exercem sempre o *controle externo* da Administração Pública, no aspecto primordial de fiscalização financeira e orçamentária.” (GUALAZZI, 1992, p. 21) “*Las Entidades Fiscalizadoras Superiores son órganos del control externo*” (ISSAI, 1977).

Nesse sentido, Castardo (2007) considera que o controle externo cabe ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas, em uma divisão política e técnica, respectivamente. Cabendo ao primeiro a primazia da fiscalização dos objetivos orçamentários do Estado e ao segundo a atuação como órgão especificamente vocacionado à fiscalização administrativo-financeira.

Essa segregação é fruto da própria dimensão da atividade de fiscalização, com o intuito de otimizá-la, tornando-a racional. Desse modo, atribuir ao Parlamento titularidade exclusiva dessa função controladora representa uma visão reducionista do controle, privilegiando apenas o aspecto político da atividade.

Por óbvio, não se retira dos parlamentares, legítimos representantes da vontade popular, o controle político. Apenas se concede, constitucionalmente, às Cortes de Contas a parcela técnica dessa fiscalização.

Afinal, nos dizeres de Britto (2001), ambos possuem um fim comum de atuação, ocupando a mesma função, qual seja, o controle externo. Diferenciam-se, no entanto, por possuírem competências e atribuições independentes e distintas.

O vínculo constitucional existente entre o Legislativo e o Tribunal de Contas denota a necessidade de atuação em cooperação entre esses atores, caracterizando um sistema de duas forças paralelas atuando sobre o mesmo objeto, qual seja, a função de controle externo. (GUERRA; PAULA, 2017).

Essa específica dicotomia em controle político e técnico também corrobora a amplitude dada ao controle da administração pública no atual Estado Democrático de Direito, o qual não mais se restringe à simples subsunção do ato à lei.

Na dicção de Moreira Neto (2008), a legalidade não deve mais ser percebida com a simples exegese subsuntiva à lei, mas também como submissão aos valores democráticos e morais, tendo em vista a globalização dos direitos humanos, a força normativa dos princípios e a constitucionalização da administração pública. De modo que o controle público também deve seguir essa postura.

O controle externo, de uma forma geral, deve ser realizado de forma a avaliar a gestão pública, prevenir a malversação do dinheiro público e detectar atuações irregulares ou ilegais, contribuindo, pois, para a excelência na atuação da Administração Pública. Colaborando, ademais, com o equilíbrio da atividade financeira do Estado.

As Cortes de Controle estão investidas tradicionalmente no controle de legalidade e regularidade das operações. Contudo, há ainda o controle operacional cuja finalidade é o desempenho da Administração Pública, a economia, eficácia e efetividade de seus atos (ISSAI, 1977).

Eduardo Lobo Botelho Gualazzi define que o controle de legitimidade se preocupa com o ato administrativo em si, enquanto o controle de mérito analisa toda a atividade administrativa, a qual deve estar vinculada a um fim. “O controle de mérito focaliza o resultado da atividade administrativa, possibilitado pelo ato administrativo legítimo” (GUALAZZI, 1992, p. 51).

O controle de mérito não se encerra em critérios rígidos e preordenados, como ocorre no controle de legitimidade, aquele está pautado nos princípios da boa administração e da moralidade administrativa.

O autor ainda denomina o controle de mérito em controle de oportunidade, quando o cerne é a existência de razões políticas ou sociais que justifique o ato mesmo não presente a conveniência econômica; controle de economicidade, quando o foco está mais no custo envolvido; controle de gestão, ligado também ao viés econômico; e controle de eficiência.

Em qualquer ato administrativo pressupõe-se que houve um juízo prévio de conveniência e oportunidade. Então, o controle de mérito consiste em

um reexame da conveniência, pois se verifica se há nexos entre o ato e a circunstância justificadora.

Gualazzi (1992) discorre ainda sobre o controle de resultados. Este busca coibir o crescimento desmedido das despesas públicas. Este controle também é denominado de controle global ou controle pela prova dos fatos. Ele analisa os resultados finais e definitivos dos atos administrativos, não de forma singular, mas sim a totalidade, vez que busca verificar a eficácia terminal de uma orientação administrativa. Trata-se de um exame mais abrangente que intenciona aprimorar a atividade administrativa do Estado, não apurar o ato já consumado.

Ele aponta três elementos fundamentais do controle de resultados. O primeiro é a eficiência que está ligado ao conceito de bom governo, então se analisa a economicidade, a legitimidade, a celeridade, a racionalidade dos atos.

Ela consiste na valoração das condutas administrativas, com foco na análise da implementação dos objetivos pré-fixados. O segundo, a eficácia, preocupa-se com a correta utilização desses objetivos. O último, a incidência, intenta demonstrar o grau de eficiência do programa administrativo, o efeito positivo deste e a sua extensão.

Após discorrer sobre o controle em um sentido mais dilatado e da sua imprescindibilidade em um Estado Democrático de Direito, é importante fazer uma breve diferenciação entre o controle externo e o controle interno.

Eduardo Lobo Botelho Gualazzi (1992) leciona que a doutrina italiana trata o controle interno como o exercido por órgão da mesma administração que o órgão que emanou o ato. O órgão controlador e o emissor têm a mesma natureza. O objetivo deste controle interno é o exame do mérito do ato, com reexame da sua conveniência.

O inconveniente dessa forma de controle é sua limitação, pois mesmo sendo verificada irregularidade, pode-se decidir pela execução do ato. Tal embaraço não ocorre no controle externo, vez que há a atuação de uma autoridade revestida de caráter jurisdicional e distinta do órgão emissor. Então, para a doutrina italiana, o controle externo é o que possui os verdadeiros atributos de um controle, por ser exercido por um órgão externo ao emissor.

A Organização Internacional das Instituições Superiores (INTOSAI, 2017) traça uma diferenciação mais branda. Define que os órgãos de controle

interno podem se estabelecer no interior das instituições. Ou seja, não é obrigatório que os órgãos controlador e controlado tenham a mesma natureza. E assenta o posicionamento da doutrina italiana de que o controle externo deve ser exercido por órgão não pertencente à instituição controlada.

Acrescenta ainda que cabe ao órgão de controle externo controlar a eficácia dos órgãos de controle interno. Quando eficaz, pode atuar em cooperação com a Entidade de controle externo, a qual sempre ficará assegurado o controle integral.

A Constituição Brasileira assegura a integração administrativa, possibilitando a associação entre o controle interno e o externo. Na realidade, a integração sistêmica deve ser um princípio norteador do controle brasileiro-interno e externo, pois as atividades administrativas devem seguir um fluxo harmônico e unidirecional (GUALAZZI, 1992).

No Brasil, o sistema de fiscalização da administração financeira está assentado, então, na dualidade da atuação integrada de um controle interno, realizado pelo próprio órgão sobre sua atividade e integrantes, e de um controle externo, promovido por órgão estranho à estrutura organizacional fiscalizada.

Ambos os controle têm como critério a análise global de mérito. Então, “são obrigados à perquisição contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, em todos os aspectos atinentes à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas”. (GUALAZZI, 1992, p. 172)

2.2 MODELOS DE CONTROLE: CONTROLADORIAS E TRIBUNAIS DE CONTAS

A maior parte dos países adota alguma forma de controle externo das contas públicas, contudo não há um modelo padrão aplicado por todos. Ademais, sabe-se que as entidades fiscalizadoras superiores são desenvolvidas de acordo com a cultura e o ordenamento jurídico de seu país. (RIBEIRO, 2002)

Os dois modelos clássicos de controle são o de Tribunal de Contas e de Controladoria, os quais possuem características próprias que lhes

distinguem. Em regra, as diferenças são as constantes na tabela abaixo confeccionada a partir do lecionado por Renato Jorge Brown Ribeiro (2002).

Quadro 1: Comparativo dos modelos de controle

Tribunal de Contas	Controladoria (auditorias)
decisão colegiada	decisão monocrática
vitaliciedade dos Ministros	regime de mandato
poderes jurisdicionais (na instância administrativa)	destituído de poderes jurisdicionais
poder coercitivo	destituído de poder coercitivo
alto grau de autonomia frente aos demais poderes	vinculação a algum poder
controle administrativo judicialiformes	controle de caráter opinativo ou consultivo
procedimentos de fiscalização formais, burocráticos e legalistas	técnicas e procedimentos próximos aos de empresas privadas de auditoria

O autor ainda aponta características comuns aos dois modelos.

Quadro 2: Características comuns dos modelos

Características comuns
integração ao Aparelho do Estado (dispositivo constitucional)
necessidade de independência para o exercício das funções de fiscalização
ascendência moral e técnica sobre os jurisdicionados (determinações e recomendações atendidas)

Por óbvio que essa tabela considera as características mais predominantes, contudo, existem Controladorias e Tribunais de Contas com outras particularidades, visto que eles são formatados pelo ordenamento jurídico do país. Não há características predefinidas e obrigatórias.

Aponta-se, como a principal característica diferenciadora dos modelos a forma de tomada da decisão, pois enquanto nos Tribunais de Contas é colegiada, nas Controladorias e Auditorias Gerais é unipessoal. Há exceções, como no caso da Auditoria- Geral Argentina, em algumas decisões devem ser colegiadas (AGUIAR; ALBUQUERQUE; MEDEIROS, 2011).

Todavia, Ribeiro (2002) ressalta a existência de sistemas híbridos, como Controladorias que decidem de forma colegiada ou Tribunais que avaliam questões de eficácia administrativa. Justifica que estas características

nascerem das necessidades apresentadas pela realidade em que estão inseridos.

No Brasil, por exemplo, há um sistema híbrido, pois apesar da estrutura de Tribunal de Contas, desenvolve atribuições típicas de Controladoria. No processo decisório não se analisa apenas os aspectos da legalidade, mas também da boa gestão.

No mais, os Tribunais brasileiros de Contas costumam contar com funções típicas de Controladoria, como as funções de ouvidoria, de auditoria, fiscalizações e avaliações operacionais e de políticas governamentais (RIBEIRO, 2002).

Ao mesmo tempo, mantêm as características inerentes ao modelo de Tribunais de Contas: as decisões são colegiadas, há a capacidade de imputar sanções, decisões menos controláveis.

Ferraz (2003) ensina que o modelo de Tribunal de Contas é de origem francesa e o de Controladorias Gerais (Auditorias) é inglês. Na Inglaterra havia o *Exchequer*, o qual foi substituído pelo *Comptroller General of the Receipt and Issue of his Majesty's*. Na França existia as *Chambres de Comptes* que foram extintas na Revolução Francesa por serem consideradas instituições do Antigo Regime. Todavia, a *Cour de Comptes*, instalada em 1807, foi inspirada naquelas.

Na realidade, “o controle das atividades administrativas iniciou-se pelo parlamento inglês por ocasião da promulgação da Carta Magna em 1215”. (AGUIAR; ALBUQUERQUE; MEDEIROS, 2011). Por isso, mesmo nos países adotantes do modelo de Tribunal de Contas, ainda hoje essas instituições de controle atuam em coordenação com o Poder Legislativo.

O modelo de Tribunais de Contas, também denominado de latino, foi adotado pela Europa Continental e disseminado em países com dominação europeia. As entidades que adotaram o modelo de Corte de Contas têm importado procedimentos judiciais para o âmbito do controle. Isso não significa que integram o Poder Judiciário, mas sim que devem informar ao Ministério Público e ao Judiciário quando encontraram ilegalidades (RIBERIO, 2002).

O modelo de Controladoria é denominado de saxão. Ele foi amplamente adotado por órgãos de assessoria e desenvolvimento, sofrendo influência norte-americana e inglesa. As Controladorias são tidas como órgãos

que têm a função de coletar e divulgar as informações encaminhadas ao parlamento para deliberação.

Muitos países modificaram suas estruturas de controle, e passaram a adotar o modelo de controladoria. A expansão do modelo de controladoria pode ser explicada pelo fato deste privilegiar o controle da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. (RIBERIO, 2002)

Nos anos noventa quase todos os Tribunais de Contas da América Latina foram substituídos por Controladorias. Ao analisar os dados do sítio eletrônico da Organização Latino-americana e do Caribe das Entidades Fiscalizadoras Superiores, verifica-se o predomínio de Entidades Fiscalizadoras Superiores na América Latina e integrantes da OLACEFS denominadas de Controladoria ou Auditoria Geral. (OLACEFS, 2017)

Quadro 3: Entidades Fiscalizadoras Superiores na América Latina

Controladoria ou Auditoria	Tribunal de Contas
Contraloría General del Estado Plurinacional de Bolivia	Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil
Contraloría General de la República de Chile	Corte de Cuentas de la República de El Salvador
Contraloría General de la República de Colombia	Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras
Contraloría General de la República de Costa Rica	Cámara de Cuentas de la República Dominicana
Contraloría General del Estado de la República del Ecuador	Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay
Contraloría General de la República de Cuba	
Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala	
Contraloría General de la República de Nicaragua	
Contraloría General de la República de Panamá	
Contraloría General de la República de Paraguay	
Contraloría General de la República de Perú	
Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela	
Auditoría General de la Nación de Argentina	
Auditoría Superior de la Federación de México	

Foram identificadas quatorze Controladorias/ Auditorias, quais sejam: *Contraloría General del Estado Plurinacional de Bolivia, Contraloría General de la República de Chile, Contraloría General de la República de Colombia, Contraloría General de la República de Costa Rica, Contraloría General de la República de Cuba, Contraloría General del Estado de la República del Ecuador, Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala, Contraloría General de la República de Nicaragua, Contraloría General de la República de Panamá, Contraloría General de la República de Paraguay, Contraloría General de la República de Perú, Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, Auditoría General de la Nación de Argentina e Auditoría Superior de la Federación de México* (OLACEFS, 2017).

Já Tribunais de Contas, apenas cinco: *Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, Corte de Cuentas de la República de El Salvador, Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras, Cámara de Cuentas de la República Dominicana e Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay.*

Os defensores do modelo de Tribunal de Contas defendem que é mais seguro desenvolver atividades de controladoria em um tribunal de contas. Já que seria temeroso conceder poder de sanção a um órgão com orientação monocrática e sem fiscalização próxima do órgão ministerial. (RIBEIRO, 2002)

Na Argentina existia o Tribunal de Contas da Nação, o qual foi criado por lei. Ele realizava o controle externo e o controle prévio. Este último controle era muito criticado sob a alegação de que atrasava a gestão governamental e consistia em um co-governo.

Na realidade, como bem leciona Rubén Edgardo Quijano (2011), os políticos argentinos queriam a tranquilidade de ter suas atividades previamente fiscalizadas por um Tribunal de Contas, contudo não lhes agradava as interferências do órgão de controle nas suas atividades. Por isso, o Tribunal de Contas da Nação foi extinto, através de lei, sendo criada a Auditoria Geral da Nação. Esta não tinha funções corretivas, nem poder de sanção, além de estar subordinada ao Poder Legislativo.

Com a reforma constitucional de 1994, a Auditoria Geral da Nação assumiu categoria constitucional, apesar do forte apelo dos especialistas e do argumento de que a atividade de controle só é possível quando o órgão responsável por ela é independente dos demais Poderes Estatais. (QUIJANO, 2011)

Alegava-se ainda ser mais eficiente uma atividade de controle com viés corretivo e com poderes sancionatórios, nos moldes de um Tribunal de Contas. Contudo, os argumentos não foram mais vigorosos que os interesses políticos. Assim, a Constituição da República Argentina prevê como órgão de controle a Auditoria Geral da Nação.

Artículo 85.- El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.

El examen y La opinión del Poder Legislativo sobre El desempeño y situación general de La administración pública estarán sustentados em los dictámenes de La Auditoría General de la Nación. (ARGENTINA, 2010)

A Auditoria Geral da Nação é um órgão que assiste o legislativo, tecnicamente, na atividade de controle. Ela aconselha o legislador sobre a gestão pública e a situação financeira. É composta por sete membros, todos denominados de Auditor-Geral, sob o regime de mandato. (AGUIAR; ALBUQUERQUE; MEDEIROS, 2011)

Coexistem a Auditoria Geral da Nação e os Tribunais de Contas provinciais, estes permaneceram na quase integralidade das províncias pelo esforço dos especialistas. Eles demonstraram a importância de conceder categoria constitucional aos mesmos, vez que eram apenas instituídos por lei. (QUIJANO, 2011)

Outro passo importante foram as reformas nas leis orgânicas dos Tribunais, buscando a modernização das suas atividades para torná-las mais eficientes.

A Convenção de Lima de 1977 já estabelecia a importância, para própria independência das entidades fiscalizadoras superiores, a sua regulamentação pela Constituição, cabendo as leis apenas regularem seus aspectos concretos (ISSAI, 1977).

A Controladoria-Geral da República do Chile, essencialmente, controla a legalidade dos atos estatais. Não é vinculada ou subordinada ao Executivo ou ao Legislativo. Trata-se de um órgão superior de fiscalização com autonomia plena (AGUIAR; ALBUQUERQUE; MEDEIROS, 2011).

Cabe a ela a fiscalização das contas públicas, o julgamento das contas dos responsáveis, o pronunciamento sobre a constitucionalidade e legalidade de decretos executivos e resoluções, entre outras funções determinadas em lei.

Na estrutura orgânica da Controladoria estão incluídos os Tribunais de Contas da primeira e da segunda instância que julga as contas dos responsáveis por bens e fundos públicos.

Ou seja, apesar da nomenclatura, a Controladoria Geral do Chile possui características similares ao modelo de Tribunal de Contas, como a autonomia, o procedimento, os poderes e o controle.

2.3 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS DE INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE FISCALIZAÇÃO

A Organização Internacional das Instituições Superiores (*International Organization of Supreme Audit Institutions*)- INTOSAI - foi criada na década de cinquenta, e busca o intercâmbio de experiências entre as instituições superiores de controle externo que visem à eficácia do controle das finanças públicas (GUALAZZI, 1992).

A INTOSAI é “a organização central para a comunidade internacional de controle externo. ” (AGUIAR; ALBUQUERQUE; MEDEIROS, 2011, p. 180). Ela objetiva o aprimoramento desta fiscalização e o incremento do prestígio das instituições de controle externo em seus países (GUALAZZI, 1992).

O lema desta organização é *experientia mutua omnibus prodest*, que pode ser traduzido como *experiência mútua, benefício de todos*, pois ela busca a troca de experiência entre seus membros, com a consequente, transferência de conhecimentos (AGUIAR; ALBUQUERQUE; MEDEIROS, 2011).

Trata-se de um organismo independente, autônomo, não governamental e apolítico, com sede em Viena na Áustria O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas concedeu-lhe *status* especial, atribuindo a INTOSAI especial papel consultivo junto ao referido Conselho.

Atualmente, a INTOSAI conta com 194 membros de pleno direito, sendo 193 Entidades Fiscalizadoras Superiores de países e uma de Organização Supranacional- o Tribunal de Contas Europeu. O Tribunal de Contas da União brasileiro é membro de pleno direito da INTOSAI. (INTOSAI, 2017)

A INTOSAI possui ainda cinco membros associados, quais sejam, Associação das Instituições Superiores de Controle tendo em comum o uso do francês (*Association des Institutions Supérieures de Contrôle Ayanten Commun l'usage du français*); Banco Mundial (*World Bank*); Organização das Instituições Superiores de Controle da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa (*Organization of SAIs of Portuguese Speaking Countries*); Instituto de Auditores internos (*Institute of Internal Auditors*) e Tribunal de Contas da União Econômica e Monetária da África Ocidental (*Court of Audit of the West African Economic and Monetary Union*).

As Normas Internacionais de Entidades Fiscalizadoras Superiores- ISSAI - são aprovadas, autorizadas e emitidas oficialmente pela INTOSAI. Nelas constam os princípios fundamentais para o funcionamento das Instituições Superiores de Fiscalização e os pré-requisitos das auditorias de entidades públicas (ISSAI, 2017).

A ISSAI está dividida em quatro níveis. O primeiro nível é o dos princípios fundamentais e refere-se à Declaração de Lima (ISSAI 1). O segundo nível trata dos requisitos prévios para o funcionamento das Instituições Superiores de Fiscalização e compreende a ISSAI 10, 11, 12, 20, 21, 30 e 40.

O terceiro nível ocupa-se dos princípios fundamentais de controle, dividindo-se em controle do setor público (ISSAI 100); controle financeiro (ISSAI 200); controle de desempenho (ISSAI 300); e controle de conformidade (ISSAI 400).

O quarto nível é composto pelas Diretrizes de controle, decompondo-se em diretrizes gerais e diretrizes sobre temas específicos. As diretrizes gerais são formadas pelas diretrizes de controle financeiro (ISSAI 1000-2999), pelas diretrizes de controle de desempenho (ISSAI 3000-3999) e pelas diretrizes de controle de conformidade (ISSAI 4000-4999).

As diretrizes sobre temas específicos estão divididas em diretrizes de controle das Instituições internacionais (ISSAI 5000-5099), diretrizes de controle ambiental (ISSAI 5100-5199), diretrizes de controle das privatizações (ISSAI 5200-5299), diretrizes de controle de tecnologia de informação (5300-5399), diretrizes de controle da dívida pública (ISSAI 5400-5499), diretrizes de controle de assistência a desastres (ISSAI 5500-5599) E o guia para revisão por pares (ISSAI 5600-5699).

Há ainda a INTOSAI GOV que são as diretrizes da INTOSAI dirigidas à administração pública para uma boa gestão dos recursos públicos- uma boa governança. São diretrizes sobre normas de controle interno (INTOSAI GOV 9100-9199) e de contabilidade (INTOSAI GOV 9200-9299).

Além da INTOSAI, há ainda sete Grupos Regionais de Trabalho, os quais devem apoiar as metas da INTOSAI no âmbito regional, promovendo fóruns para cooperação técnica.

Grupo Regional de Trabalho	Sigla	Fundação	Membros plenos
<i>Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions</i>	OLACEFS	1965	22
<i>African Organization of Supreme Audit Institutions</i>	AFROSAI	1976	26
<i>Arab Organization of Supreme Audit Institutions</i>	ARABOSAI	1976	22
<i>Asian Organization of Supreme Audit Institutions</i>	ASOSAI	1978	46
<i>Pacific Association of Supreme Audit Institutions</i>	PASAI	1987	28
<i>Caribbean Organization of Supreme Audit Institutions</i>	CAROSAI	1988	23
<i>European Organization of Supreme Audit Institutions</i>	EUROSAI	1990	50

O quadro acima foi confeccionado com dados extraídos da obra Controle da Administração Pública (AGUIAR; ALBUQUERQUE; MEDEIROS, 2011) e dos sítios eletrônicos dos referidos Grupos Regionais. (AFROSAI, 2017; ARABOSAI, 2017; ASOSAI, 2017; PASAI, 2017; CAROSAI, 2017; EUROSAI, 2017)

O Tribunal de Contas da União do Brasil integra, na condição de membro pleno, a Organização Latino-americana e do Caribe de Instituições Fiscalizadoras Superiores- OLACEFS.

Além dos membros plenos, Entidades Superiores de Fiscalização de 22 países, conta ainda como membros associados, os Tribunais de Contas do Amazonas, do Acre, da Bahia, dos municípios do Estado da Bahia, do Ceará, do Distrito Federal, do Espírito Santa, do Mato Grosso, de Minas Gerais, do Pará, do Paraná, de Pernambuco, do Município do Rio de Janeiro, de Rondônia, do Rio Grande do Norte, do Rio Grande do Sul, de Roraima, de Santa Catarina, de Tocantins, de Alagoas; a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e o Instituto Rui Barbosa. (OLACEFS, 2017)

A OLACEFS é um organismo internacional autônomo, independente, apolítico e com caráter permanente. Por tratar-se de um Grupo Regional da INTOSAI tem vinculação prévia as Nações Unidas.

Todavia, a relação que tem com a INTOSAI é de cooperação e não de subordinação, pois é um órgão autônomo criado pelo acordo de vontade das Entidades que o integram.

A OLACEFS foi arquitetada em 1963 no Primeiro Congresso Latino-americano de Instituições Fiscalizadoras em Caracas, Venezuela, com a finalidade de desenvolver as Entidades fiscalizadoras da região, fomentando a troca de ideias e experiências no campo da fiscalização e do controle governamental, e a cooperação entre as entidades integrantes.

Era denominada de Instituto Latino-americano de Ciências Fiscalizadoras (ILACIF), só em 1990, na Assembleia Geral Extraordinária realizada em Buenos Aires que se substituiu pela nomenclatura atual-OLACEFS.

O Tribunal de Contas da União brasileiro é membro também da Organização das Instituições Superiores de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP) desde a instituição desta em 1995. Trata-se de uma associação autônoma e independente que visa o aperfeiçoamento das instituições de controle dos seus membros, através de cooperação técnica no tema controle e fiscalização de recursos públicos. (OISC, 2017)

A OISC/CPLP é regida por quatro princípios fundamentais: respeito a independência de cada instituição e pelo ordenamento jurídico que a rege, igualdade entre as Instituições Membros, busca de benefício mútuo e livre ingresso e desligamento de seus integrantes.

São membros da OISC/CPLP, além do Tribunal de Contas da União (Brasil), os Tribunais de Contas de Angola, de Cabo Verde, de Guiné-Bissau, Portugal, de São Tomé e Príncipe; o Tribunal Administrativo de Moçambique; e a Câmara de Contas do Timor-Leste.

Além das citadas organizações, o Tribunal de Contas da União do Brasil integra a Organização das Instituições Fiscalizadoras Superiores dos países do MERCOSUL e Associados- EFSUR, desde da instituição desta em 1996. Esta organização realiza auditorias coordenadas com o objetivo de reduzir as assimetrias entre os países integrantes do MERCOSUL. (EFSUR, 2017)

A EFSUR é composta por sete membros que representam os seus países de origem: o TCU (Brasil); a Auditoria Geral da Nação Argentina; as Controladorias Gerais do Estado da Bolívia, da República do Chile, da República do Equador, da República do Paraguai, da República Bolivariana da Venezuela; e o Tribunal de Contas do Uruguai.

2.4 OS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

No Brasil, com nítida inspiração europeia, o Tribunal de Contas foi criado em 1890, por meio do Decreto 966-A, incumbindo à Corte o exame mensal das receitas e despesas, bem como o julgamento das contas dos responsáveis pela gestão do dinheiro público (BRASIL, 1890). Só na Constituição de 1891, foi elevado à condição de instituição constitucional (BRASIL, 1891).

A Constituição outorgada em 1937, durante o Estado Novo, reservou posição autônoma para o Tribunal de Contas (BRASIL, 1937). Com a redemocratização do país, a Constituição de 1946 ampliou significativamente as atribuições da Corte de Contas (BRASIL, 1946).

A Carta Magna de 1967 atribuiu ao Tribunal de Contas a competência para realização do controle externo em auxílio ao Congresso Nacional (BRASIL, 1967). A fiscalização somente compreendia:

A apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o

juízo das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos (GUALAZZI, 1992, p. 173).

Porém, foi com a Constituição Cidadã promulgada em 1988 que as Cortes de Contas tiveram seu papel enfatizado, uma vez que, além das funções já existentes nas constituições anteriores, foram investidas de poderes para exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade, além da fiscalização do bom emprego das subvenções e da renúncia de receitas (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988 representa uma evolução no controle externo de contas, fortalecendo-o tanto política quanto juridicamente. A fiscalização contábil torna-se funcionalmente ativa, vez que pode por iniciativa própria realizar inspeções e auditorias em qualquer dos três poderes e nos entes descentralizados (GUALAZZI, 1992).

Assim, no atual estágio da democracia brasileira é perceptível o avanço das estruturas do controle realizado pelo Tribunal de Contas, exigindo uma atuação que vai além da análise da legalidade formal de verificação da aplicação dos recursos públicos disponíveis para a satisfação das necessidades humanas.

Nesse ponto, importa mencionar a existência de debate doutrinário acerca da posição institucional do Tribunal de Contas, o qual, conforme adredemente mencionando, compartilha com o Poder Legislativo o exercício da fiscalização financeira no âmbito extrínseco aos entes controlados.

Vários Congressos da INTOSAI reafirmaram a recomendação de que os órgãos de controle externo tenham autonomia e independência, sendo estas garantidas por instrumentos idôneos. A autonomia “dos órgãos de controle externo se assenta sobre a noção de liberdade, em relação ao órgão ou ao ente controlado”. (GUALAZZI, 1992, p. 44)

Para Britto (2001), a função tribunalícia de contas é exercida ao lado do Congresso Nacional, com independência, tendo em vista que suas competências são distintas, e de forma harmônica, em razão do fim comum a que se destinam, qual seja, o controle externo. A relação entre ambos funciona em uma clara simbiose, na medida em que o Parlamento produz o arcabouço

normativo pátrio, dando ao Tribunal conteúdo material para cumprir seu mister constitucional.

São órgãos constitucionais de soberania aptos ao exercício da função de controle externo, e independentes institucionalmente no desempenho de suas atividades fiscalizatórias, devendo, inclusive, fiscalizar as contas do próprio legislativo.

Essa inexistência de vínculo de subordinação foi decidida no âmbito do Supremo Tribunal Federal após provocação concreta sobre o tema, reforçando a tese de independência da Corte de Contas em relação ao Poder Legislativo:

Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República. (ADI 4190 - Relator Min. Celso de Mello)

E, tendo em vista que as competências dos Tribunais de Contas originam-se na própria Carta Magna, Milesk (2007) assegura que essa instituição figura, em verdade, como órgão subordinante, possuindo autonomia constitucional para o exercício de suas funções.

Nesse sentido, dispõem os Tribunais em comento de liberdade institucional para elegerem seus órgãos diretivos, organizarem seus serviços, pessoal e regimento interno, perceberem recursos orçamentários, além de possuírem personalidade judiciária para defesa de suas atribuições.

Atuam, portanto, com independência não somente em relação à sua atividade-fim, qual seja, o controle, mas também no que diz respeito às atividades-meios para o exercício de suas atribuições, possuindo a tríplice autonomia administrativa, financeira e organizacional.

O órgão precisa de equidistância dos três Poderes, inclusive do Legislativo, pois sua atividade de controle não deve ser subordinada a estes poderes. Ele pode estar inserido formalmente em um dos Poderes, comumente no Legislativo, contudo materialmente sua relação com os poderes estatais é horizontal. Suas funções não se confundem com as atribuições típicas dos três Poderes, podem ser até análogas, mas jamais idênticas.

Os Tribunais de Contas funcionam como instituições essenciais à fiscalização da gestão dos bens e dinheiros públicos, possuindo todo um alicerce jurídico-positivo no âmago da Constituição Federal, por meio de normas de aplicabilidade imediata.

Eduardo Lobo Botelho Gualazzi (1992) caracteriza o Tribunal de Contas do Brasil como um órgão administrativo parajudicial, com autonomia funcional, responsável por exercer, de ofício, o controle externo da execução financeiro-orçamentária pelos três Poderes.

Esta concepção não é aplicável aos demais Tribunais de Contas, apenas ao brasileiro, segundo o autor. Ele apresenta, então, um conceito comparatista de Tribunal de Contas:

Órgão de controle externo e jurisdição, judicial e extrajudicial, sobre a execução financeiro-orçamentária, com eventual definitividade jurisdicional. [...] os Tribunais de Contas de muitos Estados soberanos constituem ramificações especializadas do contencioso administrativo ou justiça administrativa e, destarte, exercem jurisdição *stricto sensu*, com decisões finais suscetíveis de caracterizarem a coisa julgada (GUALAZZI, 1992, p. 187).

Afirma Britto (2001) que a Corte de Contas tem um regime centralmente constitucional, não podendo ser considerado como um tribunal meramente administrativo.

Destarte, por ser uma instituição republicana, autônoma e de raiz constitucional, não integra a estrutura de nenhum dos poderes de Estado, atuando em linha de independência funcional.

Segundo Milesk (2007) este Tribunal assume lugar de destaque e independência na estrutura orgânica do Estado, devendo voltar sua fiscalização para o interesse público, garantindo que os gestores sempre pratiquem atos financeiros favoráveis aos cidadãos.

Em relação à estrutura sistêmica das Cortes de Contas, no Brasil há um Tribunal de Contas da União, vinte e seis Tribunais de Contas de Estado, existindo um em cada unidade federativa, um Tribunal de Contas do Distrito

Federal, quatro Tribunais de Contas dos Municípios¹ e dois Tribunais de Contas do Município² (FERNANDES, 2012).

Esse sistema de contas deriva, primordialmente, do regime federativo adotado como forma de estado, de modo que os entes da federação gozam de autonomia, auto-organização e autoadministração.

No âmbito federal, tem-se o Tribunal de Contas da União, responsável, sucintamente, pelo controle de bens e valores federais. O seu regramento que está expressamente previsto nos artigos 70 a 73 da Carta Magna, possuindo jurisdição em todo o território nacional acerca das matérias de sua competência (BRASIL, 1988).

No segmento estadual, tem-se que a criação da Corte de Contas não configura uma faculdade, sendo de determinação compulsória dos preceitos constitucionais.

A regra é que os Tribunais de Contas dos Estados realizem a fiscalização sobre todas as verbas que integram os cofres estaduais, advindas dos poderes executivo, legislativo e judiciário. São responsáveis também pela fiscalização dos recursos municipais, com exceção dos Estados que possuem Tribunais de Contas dos Municípios.

A situação do Distrito Federal é distinta, uma vez que exerce funções estaduais e municipais, as quais devem ser fiscalizadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal. Porém, as verbas recebidas da União para custeamento de determinados serviços são controladas pelo Tribunal de Contas da União. (AGUIAR; ALBUQUERQUE; MEDEIROS, 2011).

Somente os estados da Bahia, Goiás e Pará possuem Tribunais de Contas Municipais, órgãos específicos para fiscalizar as contas dos municípios.

Diversa é a situação dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, pois as capitais desses entes federativos possuem Tribunal de Contas próprios, responsáveis pela fiscalização das suas verbas. Cabe, no entanto, à Corte de

¹ Atualmente, conta com apenas três Tribunais de Contas dos Municípios, vez que o Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará foi extinto em 2017.

² Há diferença entre os tribunais de contas municipais e os existentes somente nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro. Os primeiros são órgãos estaduais competentes para fiscalização de todos os municípios do estado. Os outros dois são órgãos municipais, independentes e autônomos, competentes para fiscalização financeira daqueles municípios. (BRASIL, 2017b)

Contas desses Estados o controle dos recursos estaduais e dos demais municípios.

Explicitada essa sistemática estrutural, é importante esclarecer que não há vinculação hierárquica entres os diversos Tribunais de Contas. No entanto, o Tribunal de Contas da União constitui paradigma federal para a estruturação desses órgãos de controle.

O artigo 75 da Lei Maior expressa que o normativo aplicado ao âmbito federal deverá ser aplicado, no que couber, às demais instituições de controle (BRASIL, 1988). Constituem, então, normais de extensão que deverão ser reproduzidas nos demais estados da federação.

A esse respeito esclarece Fernandes (2011) que em atenção às características da federação brasileira, as Cortes de Contas Estaduais devem observar o modelo da União, acontecendo o mesmo com as demais instituições.

Do mesmo modo, afirma Araújo (2010) que o modelo do Tribunal de Contas da União é o ideal para ser compulsoriamente observado pelos demais Estados-membros da Federação.

Assim, em razão da simetria constitucional, a organização tribunalícia federal deve servir como espectro da estrutura normativa que deve conformar os demais Tribunais de Contas Estaduais e Municipais. As normas gerais sobre organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas da União são aplicáveis aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (GUALAZZI, 1992).

Nessa linha leciona Luiz Henrique Lima, ao afirmar que, em respeito ao princípio da simetria e por força do disposto no artigo 75 da Constituição Federal, as normas “relativas à organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU) são de observância obrigatória pelas Cortes de Contas dos estados, municípios e do Distrito Federal” (2014, p. 94).

A simetria compulsória do modelo federal busca o fortalecimento do sistema de controle de contas, tornando não jurídica qualquer tentativa de redução ou modificação no âmbito estadual ou municipal, como bem exposto por Licurgo Mourão e Diogo Ribeiro Ferreira (2014).

A Constituição Federal determina os critérios de escolha dos membros do Tribunal de Contas da União, elencando requisitos quantitativos e técnicos

para formar sua composição. E, *mutatis mutandis*, essas determinações devem ser aplicadas na esfera estadual.

A composição dos Tribunais de Contas é colegiada, sendo assegurado aos seus membros autonomia funcional quanto aos três Poderes. Para isso, são-lhes atribuídas as garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens da magistratura. (GUALAZZI, 1992)

No âmbito federal, nove Ministros integram o Tribunal de Contas da União, sendo a forma de escolha definida no artigo 73 do Diploma Magno. Podem ser escolhidos quaisquer brasileiros com mais de trinta e cinco anos, reputação íntegra e vastos conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros e administrativos (BRASIL, 88).

Os requisitos são de ordem objetiva tanto em relação ao critério etário, como no que diz respeito à vida pregressa dos componentes, tendo em vista a especificidade dos critérios.

Em relação à conduta dos membros, assegura Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2012) que os conceitos morais envolvidos são severos, na medida em que não se exige um processo condenatório garantista, mas tão somente a verificação de conduta veementemente reprovável aos olhos da sociedade.

No que diz respeito aos conhecimentos, não se faz menção a ensino superior, bastando a comprovação de notório desempenho profissional. Desse modo, esses critérios não ficam ao completo arbítrio do Chefe do Poder Executivo responsável pela nomeação.

Exige-se um conhecimento multidisciplinar sobre áreas afetas ao controle da administração pública, devendo atuar com excelência em pelo menos uma dessas matérias.

Segundo Márcio Ferreira Kelles (2007) os Tribunais de Contas devem funcionar como guardiões dos valores republicanos, sem permitir contaminação política no exercício do seu mister, considerando esse um desafio enfrentado pela Instituição.

Outrossim, as ordens de escolha também estão delimitados constitucionalmente, com o firme intuito de equilibrar critérios técnicos e políticos.

Novamente, no âmbito federal, o artigo 73 da Constituição da República indica que as vagas de nomeação do chefe do Poder Executivo

devem ser preenchidas da seguinte forma: uma dentre os Ministros-Substitutos, uma dentre os representantes do Ministério Público de Contas e uma de indicação livre. As demais vagas serão preenchidas por indicados do Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

Por extensão, o mesmo critério foi adotado pelos demais Tribunais de Contas das Unidades Federadas, com a diferença de que o número de vagas cai para sete no âmbito estadual. Nos Tribunais de Contas dos Municípios cabe à Constituição Estadual dispor quanto o número de membros, sendo que especificamente nos Tribunais de Contas do Município do Rio de Janeiro e de São Paulo também à Lei Orgânica do Município³.

No entanto, esses critérios de indicação vêm sendo objeto de constantes questionamentos doutrinários e políticos, com a finalidade de promover ajustes no formato constitucional do controle externo das contas públicas.

Atualmente, encontra-se em tramitação no Senado Federal a proposta de emenda à Constituição 22/2017, a qual, segundo sua exposição de motivos, visa à modificação da forma de composição dos Tribunais de Contas, assim como dos requisitos de investidura de seus membros. Possui o intuito, ainda, de contribuir para uma padronização da atuação dessas Cortes, com a finalidade de fortalecer o controle externo brasileiro (BRASIL, 2017a).

A discussão gira em torno da diminuição de critérios políticos de indicação em privilégio de critérios técnicos. A PEC 22/2017 pretende que, no âmbito federal, cinco vagas sejam ocupadas por integrantes das carreiras relacionadas ao Tribunal de Contas, quais sejam, Ministro-Substituto, Ministério Público de Contas e Analista de Controle Externo. Na esfera estadual esse número cairia para quatro membros.

Considerando a importância da matéria relacionada a esses órgãos imbuídos da missão republicana de realizar o controle das contas públicas, certamente esse tema será objeto de muitas discussões no Congresso Nacional, restando apenas aguardar o deslinde da questão.

³ Em julgado do Supremo Tribunal Federal decidiu-se que é razoável que um tribunal de contas municipal tenha um número inferior de conselheiros, em relação ao número de Ministros do TCU e da composição dos tribunais de contas dos estados. (BRASIL, 2017b)

Outro ponto de debate no âmbito das Cortes de Contas diz respeito às atribuições de Ministros/Conselheiros Substitutos.

O texto constitucional estabeleceu duas atribuições para os Ministros e Conselheiros Substitutos, as de substituição ou extraordinárias, e as de judicatura ou ordinárias.

Na sua atribuição ordinária, o Ministro (Conselheiro) substituto atua como relator de processos que lhe foram distribuídos, assim como os Ministros (Conselheiros) titulares. Contudo, o instrumento utilizado para expressar o juízo daquele é denominado de proposta de decisão.

Licurgo Mourão e Diogo Ribeiro Ferreira (2014) afirmam que no âmbito do Tribunal de Contas da União, a figura da proposta de acórdão já está assentada, contudo nas esferas estaduais e municipais não se vislumbra a mesma homogeneidade de entendimento acerca da natureza desta proposta.

Alguns Tribunais de Contas buscam equiparar a proposta de decisão a um simples parecer opinativo. Entretanto, a Constituição Federal é expressa ao determinar que a atribuição ordinária do Conselheiro Substituto é de judicatura, não podendo um dispositivo infraconstitucional modificar a sua natureza (MACIEIRA, 2014).

O Conselheiro Substituto é um magistrado de Contas, não sendo concebível a figura de magistrado responsável por fazer pareceres opinativos de forma a instruir o processo em que outro magistrado é o relator.

Esses breves apontamentos sobre a estrutura organizacional, bem como acerca do tratamento conferido às carreiras afetas ao Tribunal de Contas geram reflexo direto na sua atividade-fim e na eficiência dos seus atos, vez que o célere trâmite processual desse controle se mostra vital no momento político atual em que a corrupção se encontra disseminada nas instituições públicas brasileiras.

Constitui dever constitucional dos administradores públicos a prestação de contas referente aos recursos utilizados para a satisfação das necessidades coletivas, seja diretamente ou por meio de concessão, permissão ou autorização. Afinal, a titularidade dos valores arrecadados e aplicados pelo Estado pertence à coletividade.

Nesse sentido, o parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal expressamente garante que todo aquele que usar, gerenciar ou guardar bens e

valores públicos deve prestar contas ao órgão competente para a fiscalização. (Brasil, 1988). Abrangendo não só os agentes estatais, mas também particulares em colaboração com o poder público.

Esse dever, em verdade, representa um princípio constitucional sensível, na medida em que seu desrespeito pode ocasionar a decretação de intervenção federal (BRASIL, 1988).

Em sendo assim, é factível realizar uma interseção lógica entre esse dever republicano, os direitos à boa administração e ao controle, posto configurarem ideias atreladas, no sentido de que deve haver uma correta fiscalização do padrão objetivo de conduta capaz de alcançar a convergência dos interesses públicos e privados, cujos resultados devem ser apresentados em forma de prestação de contas.

Em relação ao direito fundamental à boa administração, assegura Juarez Freitas (2014) ser este referente à ideia de uma Administração Pública eficaz e eficiente, com transparência, probidade e participação social. Na sua conduta, os gestores devem agir com presteza, buscando melhores resultados práticos e menos desperdício.

No que diz respeito ao controle, os Tribunais de Contas, como órgãos responsáveis pela vertente técnica da função relacionada ao controle externo, exercem competência constitucional para apreciar as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, bem como julgar as contas dos demais responsáveis pelos recursos públicos (BRASIL, 1988).

Esses tribunais funcionam como guardiões constitucionais da prestação de contas apresentadas pelos gestores públicos, devendo, por conseguinte, incentivar a boa governança e uma atuação zelosa em relação ao gasto público realizado pelos seus subordinados.

Segundo Carlos Ayres Britto (2001), em uma República impõe-se responsabilidade jurídica a todo aquele com atribuição para cuidar dos bens que pertencem a todos, tanto em relação à decisão quanto no que pertine à gestão, de modo que os Tribunais de Contas figuram como órgãos impeditivos do desgoverno e da desadministração.

E, por figurarem perante o ordenamento jurídico pátrio como órgãos especializados na verificação da regularidade das contas públicas, em atuação

autônoma em relação aos Poderes do Estado, exercem uma função jurisdicional especial de contas.

Em seu artigo 71, a Carta Magna fixa competência jurisdicional com poderes sancionatórios aos Tribunais de Contas, tendo em vista que lhe atribui especificamente o julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos (BRASIL, 1988).

Dentro desse contexto normativo constitucional, inegável que essas Cortes, no exercício de sua função fiscalizatória, proferem decisões técnicas dotadas de definitividade em relação às contas prestadas, aplicando as sanções cabíveis a fim de recompor o erário, caso necessário.

Segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2012), jurisdição significa a concretização do direito ao caso concreto, sendo um Poder de Estado tipicamente atribuído ao Poder Judiciário, o qual, no entanto, não detém seu monopólio absoluto.

Desse modo, a natureza jurisdicional da atuação dos Tribunais de Contas representa uma exceção ao exercício exclusivo dessa função pelo Poder Judiciário. Afinal, o deslocamento dessa competência para órgão específico resulta do próprio texto constitucional (FERNANDES, 2012).

Assegura Hélio Saul Milesk (2007) que as Cortes de Contas, em sua atuação fiscalizadora, exercem uma jurisdição administrativa assegurada constitucionalmente de forma exclusiva e indelegável.

O Tribunal de Contas e o Poder Judiciário se complementam no atual sistema jurídico-constitucional. Inclusive, podendo haver revisão judicial das decisões daquele Tribunal somente no que tange aos aspectos formais.

Não se afasta da apreciação pelo Poder Judiciário as lesões ou ameaças a direito, mas, ao julgar as contas, os Tribunais de Contas o fazem de forma definitiva, não cabendo análise desse mérito pelos órgãos judiciais (GUERRA; PAULA, 2017).

E, sendo um órgão estrutural do Estado, responsável, dentre outras atribuições elencadas constitucionalmente, pela apreciação da atividade financeira do Estado, garantindo que essa atuação esteja em consonância com o interesse público, o conteúdo da sua jurisdição examina a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos gastos públicos.

Em apertada síntese, significa que o controle realizado pelos Tribunais de Contas analisa a atuação administrativa em uma interpretação sistêmica, colaborando, por conseguinte, com o procedimento decisório das políticas públicas.

Deve tutelar os valores que sustentam a gerência administrativa, aferindo sua obediência não só ao ordenamento jurídico pátrio, como também a uma percepção da probidade, moralidade e eficiência na condução da coisa pública. Ademais, essas Cortes realizam seu mister primando também por um controle voltado ao desenvolvimento humano.

O erário é público, as contas são públicas e o Tribunal que as fiscaliza também o é, sendo natural que exerçam função essencial na manutenção dos valores éticos da sociedade. É um controle que se preocupa também com o mérito da gestão pública.

E, “por esse motivo, ao zelar pela ética na gestão pública, em mero cumprimento ao dever, no Brasil, os Tribunais de Contas contribuem para a justiça, para o bem, para a paz social.” (FERNANDES, 2012, p. 890).

Assim, afigura-se deveras interessante uma interface entre a população, parte interessada na realização de uma administração pública voltada para o bem comum e a forma de atuação do corpo técnico das Cortes de Contas perante sua atividade-fim, com vistas ao atendimento das necessidades da sociedade contemporânea.

2.4.1 O hermetismo dos Tribunais de Contas brasileiros

O modelo originário de Tribunais de Contas era baseado em um órgão legalista e hermético. Contudo, como visto acima, os Tribunais de Contas brasileiros sofreram muitas mudanças estruturais e organizacionais desde a sua criação.

Ocorre que análises empíricas do funcionamento desses Tribunais brasileiros demonstram que apesar do distanciamento da sua veia legalista, permanece com uma estrutura bastante hermética.

Foi realizada pesquisa pelo IBOPE para medir o conhecimento e a avaliação da população sobre a atividade de controle, encomendada pela

Confederação Nacional da Indústria e a ATRICON (Associação dos membros dos Tribunais de Contas do Brasil). (ATRICON, 2016)

Ao analisar os dados referentes à atividade de controle dos Tribunais de Contas, verifica-se que apenas um pequeno número de pessoas efetivamente conhece tal atividade. Quando questionados se sabiam o que é o Tribunal de Contas, 68% responderam que não sabiam ou não responderam; 15% afirmaram que conheciam, mas definiram de forma incorreta; e apenas 17% respondeu sim e definiu corretamente.

Ou seja, na realidade esse questionamento demonstrou que 83% não sabiam o que é o Tribunal de Contas, vez que mesmo os que responderam de forma afirmativa, equivocaram-se no momento de defini-lo corretamente. Desta forma, pelos dados apurados na pesquisa realizada pelo IBOPE, apenas 17% da população sabe o que é o Tribunal de Contas.

Ressalte-se que a pesquisa demonstrou que o conhecimento do cidadão em relação aos outros órgãos de controle e Poderes de mesma natureza não destoa do desconhecimento referente aos dos Tribunais de Contas.

Demonstra o desconhecimento pela população dos órgãos responsáveis pela realização da atividade de controle, não apenas dos Tribunais de Contas. Verificou-se também que a percepção cresce equivalentemente ao nível de escolaridade dos entrevistados.

O então Presidente da ATRICON, Valdecir Pascoal, ao pronunciar-se sobre o resultado da pesquisa, reconheceu que é preciso melhorar os processos de comunicação para os Tribunais de Contas tornarem-se mais conhecidos pela população.

Contudo, a pesquisa teve uma contribuição positiva ao se verificar que a credibilidade dos Tribunais de Contas não está afetada, pois caso estivesse dificultaria fomentar uma maior interação entre estes e a população, vez que seria necessário, primeiramente, recuperar a imagem da instituição perante à sociedade.

Ao analisar a forma como estão dispostas as informações e os serviços dos Tribunais de Contas Brasileiros, verificou-se que 13 sítios eletrônicos não dispunham do endereço eletrônico institucional, sendo que em outros 13 foi difícil localizar tal informação. Então, cabe ao cidadão telefonar ou comparecer

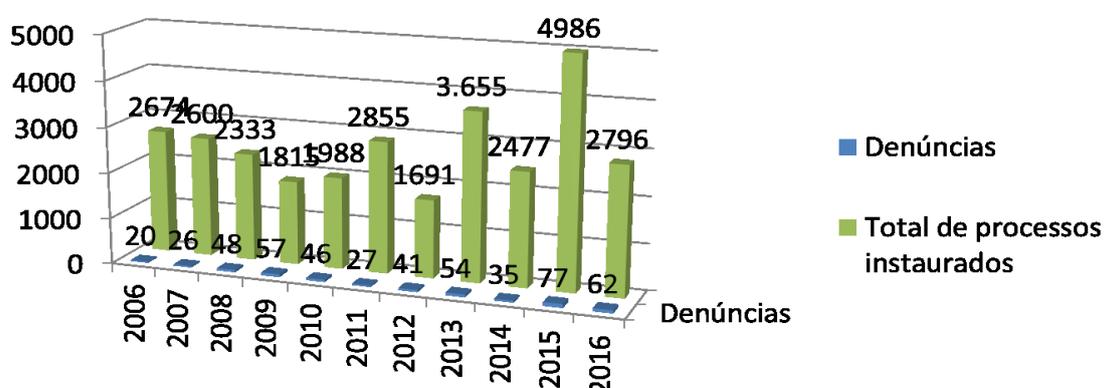
pessoalmente ao órgão, o que demonstra um descompasso com a tendência de simplificar e facilitar as práticas e o acesso dos cidadãos (SANTOS *et al.*, 2013).

Outra constatação é que os serviços não estão separados por público-alvo, sendo que apenas metade dos sítios eletrônicos dimensiona serviços aos cidadãos. Há serviços presentes na página inicial sem a identificação do público-alvo. Aferiu-se que os mecanismos de busca também precisam ser aprimorados, pois 20,6% dos sítios não possuem esse mecanismo interno e em 23,5% o recurso não funciona corretamente. No mais, a nomenclatura utilizada para identificá-lo não é uniforme, o que dificulta ainda mais o acesso.

A sondagem de opinião (sem caráter deliberativo) e a participação popular (com caráter deliberativo) são raramente disponibilizadas nos sítios dos tribunais de contas. Quando são, passam quase que despercebidas. Todas estas falhas tornam ainda mais difícil o acesso da população aos dados e ao exercício do controle social, mantendo a estrutura fechada do modelo originário.

2.4.2 Análise dos dados do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe

Ao analisar os dados processuais do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE/SE) verifica-se que a participação da população continua inexpressiva. A análise compreendeu o período de 2006 a 2016, conforme gráfico abaixo:

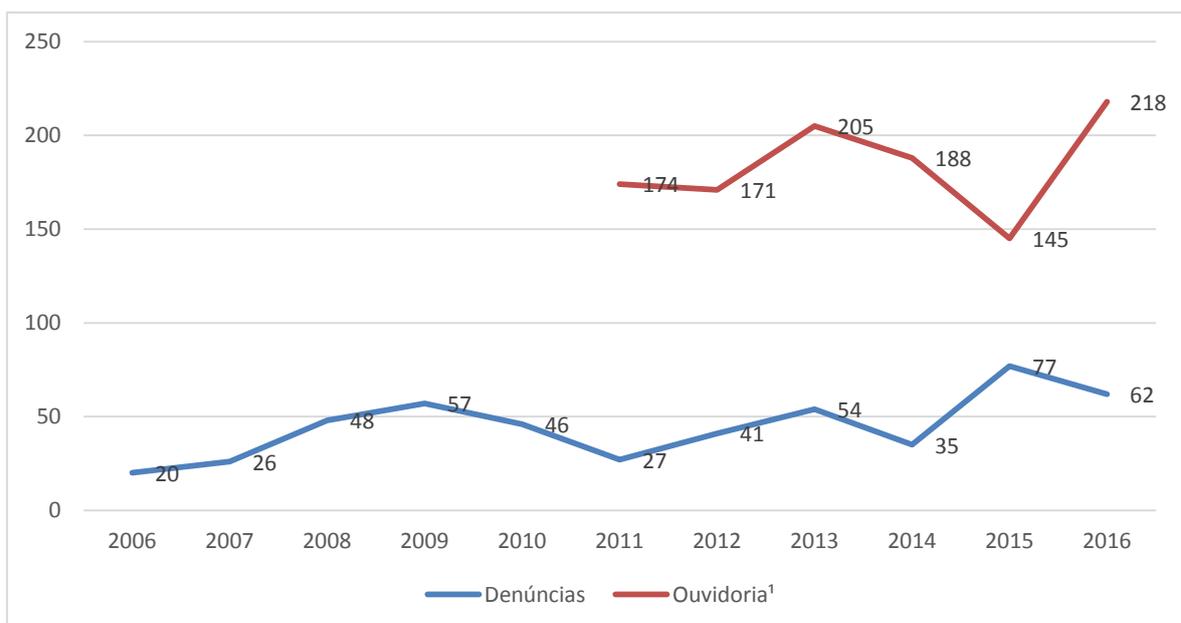


Seria inocente interpretar esses dados como uma comprovação da existência de poucas irregularidades na gestão pública. O que pode justificá-los é o próprio desconhecimento da população acerca do Tribunal, como disposto nos dados apresentados pela pesquisa do IBOPE. Também o desconhecimento da população em geral de que possui legitimidade para denunciar as irregularidades.

Ao trabalhar os dados do gráfico, percebe-se que a média do controle social exercido representa aproximadamente 1,75% de todos os processos instaurados. Ou seja, o controle da população ainda é ínfimo comparado ao universo de processos instaurados.

Ano	Denúncias	Total de processos instaurados	% de denúncias
2006	20	2674	0,747943156
2007	26	2600	1
2008	48	2333	2,057436777
2009	57	1815	3,140495868
2010	46	1988	2,3138833
2011	27	2855	0,945709282
2012	41	1691	2,424600828
2013	54	3.655	1,477428181
2014	35	2477	1,412999596
2015	77	4986	1,544324108
2016	62	2796	2,217453505

Os dados empíricos demonstram que é muito incipiente o diálogo entre o TCE e a população. Outra verificação importante é obtida através da análise conjunta dos dados referentes às denúncias e à ouvidoria. Esta foi criada pela Resolução 264/2011, sendo que desde sua criação apresenta um número bem superior a ferramenta antiga.



Verifica-se que a simples inovação nos meios de acesso, como no caso da criação das ouvidorias, já gera um acréscimo significativo. Saliente-se que a maior parte dos acessos à Ouvidoria é por meio do preenchimento de formulário no site do TCE ou envio de e-mails.

Isso demonstra que os meios eletrônicos influenciaram o número superior de acessos à ouvidoria em detrimento das denúncias realizadas. Assim, a criação de uma nova ferramenta de acesso aos Tribunais pela população já tornou a estrutura deles um pouco mais aberta ao cidadão.

As Cortes de Contas possuem um mandato constitucional para realizar o controle externo dos gastos públicos, em sendo assim, essa importante missão não deve ser enfrentada de maneira isolada e sem a contribuição da sociedade.

Portanto, para além da estrutura burocrática, importante fomentar um diálogo no qual os diversos atores institucionais e sociais tenham seus interesses conhecidos e devidamente processados.

3 O CONTROLE SOCIAL E A TRANSPARÊNCIA

O capítulo anterior focou-se fundamentalmente na análise dos controles institucionais, ou seja, aqueles realizados por órgãos públicos. Contudo, a ideia de um controle das atividades públicas não pode ser restrita ao controle institucional. Há ainda o chamado controle social, em que a sociedade monitora as ações governamentais e controla os gastos públicos.

No Brasil, pela sua extensão e número de entes federados, o controle social torna-se indispensável complemento do controle institucional exercido pelos órgãos fiscalizadores, como os Tribunais de Contas e Controladorias. (SOUZA *et al.*, 2012)

O controle social está fundamentado na ideia de democracia participativa, em que o cidadão exerce o papel de um sujeito ativo no planejamento, na gestão e no controle das políticas públicas. O controle pode ser entendido como meio de fortalecimento da cidadania e de prevenção da corrupção. A ideia de controle social está associada à de participação. Quando é oportunizada ao cidadão a participação na gestão pública, permite-se que ele interfira nas tomadas de decisões para que atendam ao interesse público e também que exija dos gestores públicos a prestação de contas da sua atuação.

A participação social não está adstrita ao processo eleitoral, tem que ser permanente e concreta, e incidir desde a fiscalização das contas públicas até a gestão pública em si. Muitos autores diferenciam o controle social da participação popular, como será visto neste capítulo.

Contudo, deve-se ter em mente que ambos são garantidos por razões democráticas e republicanas. É assegurada ao cidadão a fiscalização e o controle dos atos de gestão, como o direito de obter informações e questionar sobre os atos de governo. Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de Souza (2018) leciona que a democracia, na atualidade, só existe se os cidadãos puderem exercer seus deveres e direitos ativamente. E o exercício da cidadania pelos sujeitos sociais deve ser garantido pelo Estado.

Para Vuolo (2011), o controle social caracteriza-se como o exercício efetivo dos cidadãos das suas prerrogativas democráticas em face das autoridades e instituições responsáveis pela coisa pública. Esse controle não se encerra com o processo eleitoral, deve ir além da escolha dos

representantes do povo, vez que deve agir de forma ininterrupta e ser presente e consciente na fiscalização da Administração Pública. No mais, ele não se contrapõe as formas clássicas de controle, cabendo se associar ao controle institucional.

Para Aguiar, Albuquerque e Medeiros, o controle social é aquele “exercido pelo cidadão diretamente ou pela sociedade civil organizada e se enquadra como modalidade de controle externo” (2011, p. 152). Consideram que, porquanto o controle é realizado por alguém que não se encontra inserido na estrutura do órgão fiscalizado.

Carlos Ayres Britto prefere denominá-lo de controle popular ou controle social do poder, ele caracteriza-o como a “fiscalização que nasce de fora para dentro do Estado” e que “é, naturalmente, a exercida por particulares ou por instituições da sociedade civil”. (1992, p. 145). O autor afirma que a expressão busca evidenciar que a população tem o direito de tomar satisfações dos que se obrigaram formalmente a zelar pela *res publicae*.

O controle social é aquele exercido diretamente pela população ou pela sociedade civil organizada sobre a atividade administrativa do Estado, como fruto de uma democracia participativa. Para Renato Jorge Brown Ribeiro, o controle social “representa a participação da sociedade diretamente no controle da atividade do Estado” (2002, p. 59).

3.1 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO AO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL E O NOVO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO

As Constituições ocidentais evoluíram ao reconhecer, além dos direitos individuais civis e políticos, os direitos sociais. Houve uma abertura à participação popular na gestão e controle das políticas públicas. Reconheceu-se o povo como legítimo titular do poder estatal, cabendo a este não apenas o direito de exercer seu poder através de representantes, mas também de forma direta. (SOUZA *et al.*, 2012)

A década de 80, em especial no processo de redemocratização, foi marcada por lutas pela instituição de mecanismos que intensificassem o diálogo entre o Estado e a sociedade. Então, a Constituição de 1988, pela forte pressão e influência da sociedade civil, adotou “a descentralização e a

participação popular como marcos no processo de elaboração das políticas públicas.” (SPINELLI *et al*, 2012, p. 17)

Ela inovou também em matéria concernente à Administração Pública ao dedicar um capítulo para tratar dos princípios e preceitos básicos referentes à gestão da coisa pública, as normas administrativas foram constitucionalizadas. O respeito aos princípios constitucionais básicos foi privilegiado ao prever instrumentos de controle e meios de responsabilização dos agentes públicos de forma a limitar o poder estatal. Com a constitucionalização do Direito Administrativo tem-se a aplicação no âmbito administrativo do princípio geral da constitucionalidade dos atos do Estado.

Os órgãos estatais passaram a ser submetidos às normas e princípios constitucionais, firmados como hierarquicamente superiores e fundamentais para o exercício da democracia. Estes podendo ser utilizados pela sociedade como instrumento de controle em todos os níveis da Administração Pública.

A Constituição Brasileira de 1988, em seu preâmbulo, define o Brasil como um Estado Democrático de Direito. Consagra também o princípio da soberania popular, reconhecendo que todo o poder emana do povo, o qual pode exercê-lo inclusive de forma direta. Em suma, declara-se o Brasil como uma democracia participativa.

O controle social foi acolhido apenas em 1988, com o nascimento de uma nova concepção política e social dos direitos sociais e coletivos e do reconhecimento da necessidade de instrumentos para protegê-los. Nessa esteira, garantiu-se “o direito da sociedade de acompanhar as ações do Estado e dos governantes”. (VUOLO, 2011, p. 312) A Constituição de 1988 trouxe em seu bojo os instrumentos adequados para a proteção dos direitos sociais e coletivos.

Vários são os dispositivos constitucionais que sustentam a participação e o controle social. No preâmbulo e no artigo primeiro já se declara instituído um Estado Democrático que tem entre os seus fundamentos a cidadania. (BRASIL, 1988)

No artigo 216-A utiliza expressamente os termos *participação* e *controle social*. No inciso III do art. 198 e inciso II do art. 204 fala em participação popular na Política Pública de Saúde e nas ações governamentais

na área de assistência social, respectivamente. O inciso VI do art. 206 intitula de gestão democrática do ensino público.

A Constituição de 1988 consagra a participação da população na tomada de decisões políticas concernentes ao bem-estar social, especialmente através da instituição de Conselhos de Políticas Públicas. Nos Conselhos, o cidadão também avalia os resultados da ação governamental e fiscaliza os gastos públicos. Para Spinelli *et al.*, “mesmo sem participar dos conselhos, cada cidadão ou grupo de cidadãos, isoladamente ou em conjunto com entidades ou organizações da sociedade civil, pode ser fiscal das contas públicas”. (2012, p.24)

Assim, no contexto da constitucionalização do Direito Administrativo, o cidadão tem suas prerrogativas reconhecidas e elencadas no texto constitucional, sendo reconhecido como titular de direitos, com gozo pleno da sua cidadania, tendo o direito-dever de participar da gestão pública. Ao cidadão é assegurada a participação na formulação das políticas públicas, deixando de serem monopólio do Estado. Fala-se em direito-dever, pois a participação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito e uma responsabilidade.

Uma das características do constitucionalismo é a consagração da democracia como regra geral no exercício dos poderes públicos, além da limitação do poder estatal e a promoção dos direitos fundamentais. E o exercício do controle social fortalece a cidadania e, portanto, a democracia.

O texto constitucional assegurou ao cidadão não apenas o direito à participação na gestão pública, mas também o direito ao exercício do controle das contas públicas. O direito ao controle social encontra-se na segunda dimensão dos direitos fundamentais. Está dimensão trata direitos econômicos, sociais e culturais.

A “nota distintiva destes direitos é a sua dimensão positiva, uma vez que se cuida não mais de evitar a intervenção do Estado na esfera da liberdade individual”. (SARLET, 2012, p. 47). Eles são direitos a uma prestação estatal. O Estado deve atuar para garantir condições mínimas as pessoas.

Deve o Estado assegurar a participação contínua da sociedade na gestão pública, seja na formulação de políticas públicas quanto na fiscalização permanente da aplicação dos recursos públicos. Não basta apenas permitir que

o controle social se manifeste através de denúncias ou representações aos órgãos de controle, seja externo ou interno, e pelo ajuizamento de Ações Populares. Cabe ao Estado torná-lo verdadeiramente efetivo.

José Carlos Vieira de Andrade (2016) leciona que os direitos possuem uma estrutura complexa, formada pelo seu conteúdo principal e seu conteúdo instrumental. Neste último, estão abrangidos os deveres decorrentes da necessidade de efetivação do direito, visando para isso sua promoção. Estes deveres são estatais.

Esse dever de atuação positiva do Estado, e não apenas negativa, surge no pós-segunda guerra mundial, no momento em que a constituição passa a ocupar posição central dos sistemas jurídicos. (SILVA; NASCIMENTO, 2015)

Assim, é dever da Administração Pública, incluindo-se os Tribunais de Contas, promover o direito ao exercício do controle social, em razão do conteúdo instrumental desse direito. Do direito ao controle social decorreram certos deveres ao Estado, como o dever à informação. O controle social depende da transparência dos atos públicos. (SPINELLI *et al.*, 2012) A Administração Pública assume a obrigação (dever) de agir com transparência. Uma etapa desta consiste em dar publicidade aos seus atos, possibilitando que sejam conhecidos para serem fiscalizados.

A Administração Pública em uma democracia deve estar fundada no princípio da publicidade e no princípio republicano. Então, o administrador não pode deixar qualquer ato oculto e deve garantir a possibilidade de fiscalização e controle pelos cidadãos, os quais inclusive têm o direito de questionar e de obter informações. (VUOLO, 2011) A publicidade não se reduz a publicação dos atos em diários oficiais, mas a disponibilização dos dados de forma inteligível e ampla aos cidadãos, propiciando a análise clara dos resultados das políticas públicas.

Spinelli *et al.* (2012) aponta ainda outros deveres do Estado, além da transparência na gestão e nas ações públicas e a publicidade das informações, para a efetivação do controle social: criação de espaços para a participação popular, existência de canais de comunicação e diálogo entre a sociedade e os poderes públicos, funcionamento pleno dos Conselhos, modernização dos

processos administrativos para facilitar a fiscalização, simplificação do processo orçamentário.

O Estado deve mostrar ao cidadão a necessidade de zelar pelo que é de interesse comum, e apontar quais devem ser os objetivos das políticas públicas e o seu dever, como cidadão, de denunciar possíveis irregularidades. “O governo deve propiciar ao cidadão a possibilidade de entender os mecanismos de gestão, para que ele possa influenciar no processo de tomada de decisões”. (SPINELLI *et al.*, 2012, p. 27)

Com a constitucionalização do direito, não se pode vislumbrar o direito ao exercício do controle social apenas na sua dimensão subjetiva- individual, mas impreterivelmente na sua dimensão objetiva. Como leciona Barroso, a constitucionalização do Direito pode ser definida como “um efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo material e axiológico se irradia, com força normativa, por todo o sistema jurídico”. (BARROSO, 2005, p. 12)

O autor ensina que da dimensão objetiva dos direitos extraem-se valores objetivos. Então, a proteção desses direitos e valores é de interesse geral e devem vincular os entes públicos. A Administração Pública deve incrementar todos os meios necessários para efetivação do controle social, cabendo aos Tribunais de Contas também está obrigação de criar canais e aberturas para o controle social.

Cabe a este órgão de controle externo igualmente a tarefa de informar o cidadão, desenvolver as noções de cidadania e criar melhores condições para a participação da sociedade nas atividades de fiscalização e controle. O fortalecimento do controle social contribui para a consolidação da democracia. Todavia, não basta criar canais que possibilitem a realização do controle, como a criação de ouvidorias ou a possibilidade de fazer denúncias. Cabe aos Tribunais fomentarem a realização do controle social.

Cassyra L. Vuolo (2011) afirma que deve ocorrer a interligação entre o controle social e o controle externo realizado pelos Tribunais de Contas, para a criação de uma rede de informação que disponibilize informações íntegras, acessíveis e que estimulem a cidadania interativa. Possibilitando, assim, a ampliação do controle social sobre a *res pública*, o fortalecimento da cidadania e, o conseqüente, aprofundamento da experiência democrática.

3.1.1 O novo modelo de gestão pública e a questão da efetividade

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 institucionalizou-se a transição de uma administração burocrática para um modelo gerencial, focado nos resultados e no atendimento eficiente e transparente ao cidadão. Em seguida, edita-se a Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece novas responsabilidades aos gestores públicos, assim como a garantia de transparência e de mecanismos de diálogo com a sociedade- controle social. (VUOLO, 2011)

Essa mudança do modelo iniciou-se em 1995 com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, ele principiou a reforma administrativa brasileira e representou um grande avanço no controle social. A proposta implantou um modelo gerencial para a Administração Pública com a finalidade de torna-la mais eficiente, alicerçada na descentralização e no controle social. Na educação, por exemplo, foram instituídos os conselhos de acompanhamento e controle social compostos por representantes da sociedade civil e que aprovar os gastos públicos efetuados. (AGUIAR; ALBUQUERQUE; MEDEIROS, 2011)

Esse novo modelo tem reflexo também nos órgãos de controle externo, pois começam a se preocupar em operar dentro dos padrões de eficiência, transparência e cidadania. Assim, devem repensar seus processos, não se atendo só a legalidade, mas também aos efeitos práticos da sua fiscalização, na efetividade da gestão pública e na criação de meios efetivos de diálogo com a população.

Tinha-se um modelo de Administração Burocrática com foco na legalidade, responsabilidade e hierarquia das leis. Neste o controle estava centrado na conformidade dos atos administrativos com a lei. O novo modelo é de Administração gerencial. Mudou-se o foco da legalidade para o planejamento e atingimento de metas e objetivos.

Não é adequado ao modelo de gestão atual, os Tribunais de Contas agirem de forma hermética e legalista. Devem se preocupar com a eficiência dos seus atos e na efetividade de direitos elencados na Constituição Federal, em especial o direito-dever do exercício do controle social. Contudo, apesar da mudança do modelo de gestão, do *modus operandi* dos Tribunais de Contas,

os quais passaram a se preocupar com os resultados e a eficiência; ainda assim, o exercício do controle social ainda é muito incipiente.

Como defendido por Vuolo, “mesmo com a constitucionalização do direito ao exercício do controle social no Brasil, a articulação e participação da sociedade civil na vida política, econômica e cultural do país ainda é incipiente”. (VUOLO, 2011, p. 313) Apesar de incipiente, a própria autora reconhece que há um crescimento do interesse na cogestão da coisa pública e na busca por mais canais de relacionamento com o Estado. Todavia, poucas são as instituições que informam de forma adequada os cidadãos, fato que dificulta o debate e o acompanhamento da gestão.

O desafio está em o Estado criar novos arranjos institucionais de forma a promover uma maior participação do cidadão na atividade de controle e responsabilização. Ou seja, na aproximação entre o governo e o cidadão. O controle social somente será exercido de forma eficaz quando a população for mobilizada e receber orientações de como pode fiscalizar os gastos públicos.

A ampliação e consolidação das esferas públicas democráticas depende da capacitação da população, em específico em temas como cidadania, direitos humanos e políticas públicas. Não se pode restringir a participação popular a sua forma primária concernente a democracia representativa simples por voto direto. É necessário o fortalecimento da participação da população de forma direta na gestão da coisa pública e no controle da sua execução.

A efetividade e qualidade do controle social se sujeitam as mesmas condições dos demais meios de representação democrática, como a informação, o debate entre cidadãos, a viabilização das instituições da fiscalização, normas sociais incentivadoras do pluralismo, respeito às leis e aos direitos dos cidadãos. (VUOLO, 2011)

A participação popular é um indicador do desenvolvimento de um Estado, quanto mais desenvolvido o país maior a tendência de ter um forte controle social. Este controle não depende só da vontade do povo, mas do Estado em fomentá-lo. A população deve ter um bom nível de instrução, a Administração deve ser transparente e as informações devem ser disponibilizadas de forma completa. (AGUIAR; ALBUQUERQUE; MEDEIROS, 2011)

Devem ser criados mecanismos que disponibilizem informações compreensíveis ao cidadão. O passo inaugural consiste na disponibilização de informações de maneira sistemática, ampla, clara e simples ao cidadão, propiciando a absorção de tais informações e seu entendimento, e mais, deve fazer “sentido na sua realidade de vida e sirva de conteúdo, de subsídio, no diálogo com o Estado, no momento de cobrar ações dos agentes públicos e de avaliar os resultados das políticas públicas.” (VUOLO, 2011, p. 313)

Deve-se ter em mente que a informação por si só não gera conhecimento, precisa ser comunicada de forma organizada. A eficiência dos canais de comunicação com o cidadão exige inovação, comprometimento interno, plano estratégico de longo prazo, gestão focada em resultados, atuação preventiva com eficiência, comunicação como aperfeiçoamento de mecanismos internos de interconectividade, capacitação permanente do corpo técnico dentro das diversas perspectivas do conhecimento e investimentos na área de tecnologia da informação.

Outros passos importantes são: a capacitação de líderes comunitários para atuarem como agentes de controle social, certificando-os pelas Escolas Superiores de Contas; o intercâmbio de informações; a disponibilização de cursos de capacitação; a criação de canais disponíveis para o cidadão estabelecer um contato direto com as Cortes de Contas; a utilização de linguagem simples; a instituição de programas como o TCE estudantil; dentre outros.

É importante também a dinamização das ações da Ouvidorias e do portal de denúncias, possibilitando o acompanhamento e o controle das reclamações, visto que os próprios Tribunais de Contas devem ser transparentes. Preocupar-se em fortalecer as parcerias institucionais de forma a implementar a troca de informações institucionais, bem como o cruzamento de dados. Fomentar a comunicação entre as instituições, adotando a convergência de mídias para comunicar assuntos técnicos em linguagem acessível ao cidadão, de forma a facilitar o controle social.

Para a efetividade do controle social é importante a disponibilização de um portal cidadão, no qual a população tenha acesso fácil as informações acerca da aplicação dos recursos públicos, do detalhamento das receitas e despesas, dos indicadores de resultados das ações públicas, o

acompanhamento da execução das obras públicas da licitação até a conclusão definitiva, além das decisões dos Tribunais de Contas nos processos de controle externo. Como escudado por Vuolo:

É necessário estabelecer conexões e relações novas que contribuam para aprofundar a experiência democrática, implementar ações sistêmicas e interativas entre os Tribunais e a sociedade com o objetivo de ampliar o controle social sobre a coisa pública para o fortalecimento da cidadania e a melhoria da qualidade de vida coletiva. (2011, p. 313)

O fortalecimento do controle social não é importante apenas para a concretização de um direito elencado na Constituição Federal, mas para o bom funcionamento Estatal em si. Ele cria um ciclo virtuoso de controle retroalimentável, que se torna um grande empecilho para a corrupção.

Com sua efetivação plena, torna-se mais fácil garantir que os recursos públicos sejam destinados para atender as necessidades sociais, zelando pela boa e correta destinação do dinheiro público. A sociedade acompanhando de forma ativa a realização das despesas, evita que os recursos não sejam desviados ou mal gerenciados.

3.1.2 Diferenciação entre controle social (individual e coletivo) e participação popular

O controle social é exercido pelos membros da população sobre a execução financeira e orçamentária dos recursos públicos. Ele pode ser exercido de forma direta e isoladamente pelo cidadão. Neste caso, cada indivíduo fiscaliza o comportamento dos gestores públicos. Ou pode ser exercido de forma coletiva através dos Conselhos de Políticas Públicas.

Os conselhos disseminaram-se na década de 90, eles aliam responsabilidade deliberativa às fiscalizatórias e normativas. Neles concretizam-se uma nova relação entre sociedade e Estado na gestão pública, pois são órgãos colegiados e paritários entre governo e sociedade. Possuem um significativo papel no desenvolvimento econômico e social.

Chaves (2014) traça as diferenças entre a forma de exercício do controle social individual e o coletivo. O individual compreende as funções de

verificar a execução das licitações, dos serviços e obras; pesquisar sobre as prestações de contas, a aplicação dos recursos; denunciar as irregularidades verificadas; alertar sobre possíveis prejuízos à população; além de orientar os demais cidadãos sobre o tema gestão pública e do dever de fiscalizar o gasto dos recursos públicos.

Já para o autor, o controle exercido pelos Conselhos tem quatro funções. A primeira fiscalizadora, pois acompanha e controla os atos praticados pelos gestores públicos. A segunda, mobilizadora, vez que estimula à participação popular na gestão pública e dissemina maneiras de a sociedade ser informada sobre as políticas públicas. A terceira é deliberativa, já que tem o poder decisório sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua alçada. Por fim, a consultiva, em que emite opiniões e sugestões sobre assuntos de sua competência.

Outra diferença importante entre o controle individual e o coletivo está na forma de interação com a Administração Pública. No coletivo é garantido aos Conselhos, através de normas, o acesso as informações financeiras e planos em geral referentes a sua área de atuação. No caso do controle individual, o cidadão depende do grau de transparência da instituição para ter acesso às informações. Atualmente, a principal forma de acesso é através da rede mundial de computadores.

O controle social é um direito público subjetivo, pois é um direito referido a um sujeito privado com a especificidade de seu exercício operar às custas do Poder Público. É um “direito subjetivo que tem por contraponto um específico dever estatal, uma ação ou omissão (conforme o caso) diretamente cobrável do Estado”. (BRITTO, 1992, p. 116)

A finalidade da consagração do controle social como direito público subjetivo é obrigar o Estado a respeitar a conduta privada; não se objetiva traçar uma conduta futura para o Estado, mas obriga-lo a assumir as consequências de suas condutas perante o particular. O objetivo do cidadão é atuar de forma ativa frente à Administração, não formar a vontade do Estado.

Spinelli *et al.* (2012) defende que o ato de controlar significa examinar se a atividade pública atendeu sua finalidade, à legislação e os princípios básicos aplicáveis à Administração Pública.

O vocábulo controle refere-se a ideia de fiscalização e investigação, e, neste sentido foi recepcionado pela Constituição de 1988. No texto constitucional os artigos referentes ao controle externo e interno estão na seção normativa nomeada de “ Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária” (BRASIL, 1988).

O cidadão não detém o poder público, o poder de mando, o controle social não lhe dá autorização para produzir normas jurídicas. O controle é direito e não poder.

O poder político pode ser entendido como o poder de definir e gerir os interesses gerais. Por esta definição, verifica-se que o controle social não pode ser considerado como um exercício do poder político. Já a participação popular “somente pode existir com a pessoa privada (individual ou associadamente) exercendo o poder de criar norma jurídica estatal, que é norma imputável à autoria e ao dever de acatamento de toda a coletividade”. (BRITTO, 1992, p.119)

Na participação popular vislumbra-se a ideia do povo atuando na esfera deliberativa, não interferindo para saber de atos públicos já consumados, mas com a intenção de participar da formação de norma ou ato novo. Não há a substituição do ente estatal na produção do Direito, mas sim a obrigação do Direito ser elaborado em parceria com a população, seja individual ou coletivamente.

O controle social é um direito advindo da cidadania, enquanto a participação popular é um poder resultante da soberania popular. Porém, ambos podem ser entendidos como inerentes a um Estado Democrático.

A diferenciação entre controle social e participação popular não é tão presente em outros autores, como o é nos escritos de Carlos Ayres Britto. Muitos inclusive tratam-nos como direitos interdependentes ou mesmo como sinônimos.

Spinelli *et al.*, ao definir o controle social, afirma que ele pode ser entendido como “a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública” (2012, p. 16) Nota-se que não é feita uma diferenciação, ao contrário, pela definição pode-se concluir que os atores entendem que a participação popular na gestão pública é uma espécie do gênero controle social.

Contudo, por mais que o fortalecimento da cidadania e da própria democracia em si, dependa da efetividade da participação popular e do controle social, é coerente a diferenciação realizada por Carlos Ayres Britto. Por óbvio que no campo prático, estes direitos, por vezes, mesclam-se.

O cidadão só exerce sua cidadania de forma plena se tiver garantido (e fomentado) o seu direito à participação popular, assim como o controle social. Apenas com a fiscalização dos atos pretéritos, poderá o cidadão verificar se foi respeitada a sua vontade expressada no planejamento da gestão pública. Nesta mesma linha, leciona Jacoby Fernandes:

A crença na capacidade do controle de orientar e do controlado de aprender é a percepção de que essa atividade- controle- constitui apenas uma etapa do processo decisório, a última que completa a ação, a primeira que redireciona os esforços. (2012, p. 891)

Nesse sentido, tem-se os Conselhos, eles são instâncias de exercício da cidadania que viabilizam a participação da população na gestão pública. Os Conselhos podem ter funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria. (SPINELLI, 2012) Os Conselhos de Saúde, por exemplo, participam da elaboração das metas, mas também fiscalizam a execução das ações em saúde, como o controle das verbas destinadas e gastas.

No que concerne a efetivação de ambos, controle social e participação popular, é importante assegurar que a pluralidade de atores sociais possa agir ativamente no espaço público. Difere-se do modelo tradicional de democracia representativa, em que ao povo só cabe escolher entre as alternativas apresentadas pelo governo. O processo participativo baseia-se na concepção de cidadania ativa, no qual o cidadão integrante da sociedade se compromete com esta, ele está envolvido nos assuntos da sociedade, vivenciando-os e participando das suas discussões e deliberações.

O Sistema brasileiro, com a constitucionalização da participação popular e do controle social, passa a ter um modelo híbrido. Nele há elementos do modelo representativo e também do modelo participativo. Para Costa e Vieira (2013) a implementação de instrumentos participativos demonstrou ser menos antagônica a relação entre a representação e a participação, pois certos instrumentos podem estabelecer combinação e articulações entre elas.

Por fim, os autores defendem que não basta apenas fomentar a participação dos atores sociais, seja na gestão ou na fiscalização da coisa pública, mas é imprescindível à promoção da autonomia destes atores. Com autonomia impulsiona-se uma ampliação da politização e mobilização do povo. O modelo ideal de democracia prevê a participação da população nas decisões públicas, de forma a influenciar as instituições.

3.2 A TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA

Como corolário do Estado Democrático de Direito surge para todos os poderes e órgãos constituídos a obrigação de submeter os seus atos ao controle do Estado, interna e externamente, bem como da sociedade. A Constituição Federal, no artigo 70, parágrafo único, estabelece o dever de prestar contas a todos que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiro, bens e valores públicos. (BRASIL, 1988)

Dessa feita, compete aos gestores o dever de informar o modo como empregaram os recursos públicos e sua respectiva finalidade, submetendo-se à fiscalização institucional e social.

Conforme exposto no capítulo anterior, o Tribunal de Contas é responsável pelo aspecto técnico da função relacionada ao controle externo, atuando como órgão especificamente vocacionado à fiscalização administrativo-financeira. Contudo, essa função não deve ser realizada de maneira isolada e sem a contribuição da sociedade.

Assim, em paralelo ao controle externo institucional, ocorre também o controle social, em que a própria população realiza a fiscalização, monitoramento e controle dos gastos públicos e das ações governamentais. Representa um mecanismo de fortalecimento da cidadania, contribuindo para a aproximação entre o Estado e a sociedade.

Esse controle é também essencial para a garantia de direitos que exigem uma atuação proativa do Estado, tais como saúde, educação, transporte, dentre outros. A manutenção do Estado depende da contribuição financeira, direta ou indireta, do cidadão, que deve zelar pelo erário.

Para garantir a aplicação adequada dos recursos públicos, a população deve participar da elaboração do orçamento, ajudando a definir as prioridades

para os gastos do governo, assim como deve também possuir meios de fiscalizar a aplicação desse dinheiro, zelando pela sua boa e correta destinação.

E, para que a estrutura governamental consiga atender com eficiência essas demandas da população, faz-se necessário que os administrados tenham acesso a uma gestão pública equilibrada, proba e transparente, que seja adequada a uma responsabilidade social condizente com a maturidade crítica da sociedade contemporânea.

A gestão pública organiza as políticas de governo para a produção de bens e serviços de interesse coletivo para toda a população. Assim, a ação governamental deve ser seja planejada, acompanhada, controlada e transparente, para que a sociedade possa verificar se os objetivos propostos estão sendo alcançados.

De fato, em um panorama acerca dos caminhos da gestão pública brasileira, é possível observar a transição de uma Administração Pública burocrática e rígida para uma Administração Pública gerencial e flexível, voltada para o atendimento da cidadania.

Os recursos públicos não são ilimitados, logo a Administração Pública precisa gerir a coisa pública da melhor maneira. Não é suficiente seguir os preceitos legais, se faz necessário o alcance do melhor resultado com o mínimo de recursos possíveis.

No modelo burocrático exigia-se do gestor uma vinculação maior às normas, já no contexto atual, é imprescindível que o administrador esteja em sintonia com os anseios da população e atue de forma a integrar e articular agentes públicos e privados. (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2016).

Assim, a Administração Pública legalista, verticalizada e impositiva sofreu uma mudança paulatina de paradigma, passando a ter uma atuação gerencial, pautada na busca por resultados eficientes e na horizontalidade das estruturas.

Esse modelo gerencial privilegia a penetração de conceitos próprios da administração privada no âmbito público, com enfoque econômico dos mecanismos de gestão a fim de dinamizar o funcionamento do setor público como um todo.

Conforme Moreira (2015) o abalo desse modelo burocrático reclama formas menos rígidas de atuação, caminhando para uma flexibilidade democrática, deixando para trás a rigidez autoritária de um agir unilateral para a colaboração entre Estado e Sociedade.

A reforma da Administração Pública também visa o fortalecimento da governança pública, conceito relacionado à capacidade que os governos possuem de coordenar e monitorar a gestão de suas políticas voltadas às necessidades de uma população cada vez mais participativa e plural.

Segundo Kaufmann (2010), especificamente em relação à gestão do setor público, governança refere-se à forma como os recursos econômicos e sociais de um país são aplicados para o seu desenvolvimento, contemplando ações executadas de uma maneira que os resultados sejam atingidos de forma transparente.

Uma boa governança corresponde, portanto, a um sistema de planejamento, direcionamento e monitoramento estratégico de políticas de Estado, executado de forma coordenada entre gestores e administrados, com vistas a permitir que as ações voltadas para o bem comum prevaleçam sobre interesses pessoais ou corporativos.

Melhorar a governança significa ter indicadores que possam ser mensurados, buscar soluções integradas para problemas globais ou específicas para as peculiaridades locais, comparar os resultados planejados e os alcançados, divulgando-os com transparência. (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2016).

Uma boa gestão financeira pública deve associar uma atividade governamental eficiente, finanças públicas corretas e transparência fiscal, sendo que este último aspecto representa também um valioso instrumento para o controle, na medida em que promove um debate público mais aprofundado sobre a concepção, a execução, os resultados e a credibilidade da política fiscal.

A transparência figura, então, como um dos alicerces da gestão pública responsável, sendo indispensável dentro da atividade administrativa para o funcionamento fluido de uma sociedade aberta e participativa. O grau de transparência é um ato público, pois possibilita saber o quanto o governo recebe, e quanto e como gasta.

Pode-se dizer que a transparência possui três dimensões, a saber: publicidade, relacionada à abundante divulgação dos dados em canais acessíveis ao público; compreensibilidade das informações, referente ao uso de uma linguagem simples e formatação adequada para todos; e utilidade, que se fundamenta na relevância e confiabilidade das informações. (PLATT NETO et al, 2007)

Destaque-se que um governo aberto não é sinônimo de uma administração transparente e acessível, vez que o simples fato de disponibilizar os dados, sem criar oportunidades de participação, não tem o poder de mudar a forma como o governo executa suas ações.

Uma sociedade participativa e consciente da atuação de seus gestores desempenha o exercício da democracia de mais forma satisfatória quando possui o livre arbítrio de se manifestar e fiscalizar os gastos públicos. E, para isso, é preciso ter acesso a um conteúdo informacional qualitativo acerca da gestão econômico-financeira.

Segundo Vishwanath e Kaufmann (2001) transparência pode abarcar os seguintes atributos: acesso, abrangência, relevância, qualidade e confiabilidade. Assim, não basta uma disponibilização aleatória de dados, deve-se facilitar o fluxo das informações principais sobre as condições econômicas e estimular sua correta interpretação, aplicando-se critérios metodológicos devidamente explicitados.

Inegável que a objetividade e a ausência de lacunas na informação facilitam uma compreensão esclarecida dos atos administrativos, devendo-se levar em consideração a diferença entre os receptores, tais como, grau de escolaridade, inclusão digital, nível social. Linguagem clara e direta, gráficos, tabelas, por exemplo, servem para desenhar a realidade dos negócios públicos.

Em sendo assim, a transparência pública transcende o princípio da publicidade, na medida em que não se satisfaz com a simples publicação de informações em linguagem técnica, devendo conferir mecanismos aptos a auxiliar o exercício da cidadania, aproximando a sociedade da questão orçamentária.

Contudo, não é um instrumento absoluto, vez que as restrições à transparência também são necessárias em uma sociedade democrática, sendo

delimitada por direitos supra individuais como segurança nacional ou direitos personalíssimos, como intimidade e vida privada.

Ademais, deve fomentar um ambiente de análise crítica e reflexão, na medida em que expõe as tomadas de decisões aos olhos do seu público-alvo, estimulando o pensamento coletivo e fortalecendo o controle social.

De fato, transparência e controle, social são instrumentos indissociáveis, interdependentes e intercambiáveis, caracterizando um círculo virtuoso que gera benefícios para consolidação da democracia, estimula a participação popular em seus destinos e ações governamentais produtivas. (SANTOS, J., 2012)

O direito de poder acompanhar os caminhos dos recursos financeiros utilizados pelo Poder Público possibilita à sociedade civil exercer um papel fundamental na identificação e prevenção de fraudes e atos de corrupção, forçando o governo a ser mais cuidadoso frente ao escrutínio público.

Em nível mundial, a organização não governamental denominada Transparência Internacional atua em conjunto com governos, empresas e cidadãos para combater a corrupção e promover a democracia, transparência e responsabilidade em todos os setores da sociedade.

Nessa plataforma, é realizada uma comparação quanto ao nível de corrupção em 180 países e territórios, usando uma escala de 0 a 100, onde 0 é altamente corrupto e 100 está muito limpo. No ano de 2017, foi constatado que mais de dois terços dos países se classificam abaixo de 50, com uma pontuação média de 43. (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2018)

Este ranking do índice de percepção da corrupção do ano de 2018 aponta a Nova Zelândia e a Dinamarca com as mais altas pontuações de 89 e 88, respectivamente. A Síria, o Sudão do Sul e a Somália são os mais baixos com 14, 12 e 9, respectivamente. A região de melhor desempenho é a Europa Ocidental, com uma pontuação média de 66. As regiões com pior desempenho são a África Subsaariana e Europa Oriental e Ásia Central. Já o Brasil ficou na posição 96, com pontuação 43.

No Brasil, a Associação Contas Abertas avalia o nível de transparência dos portais dos governos federal, estaduais e municipais do Brasil e divulga o

“Índice de transparência” em página eletrônica.⁴ Contudo, ao acessar referido sítio, verifica-se que a notícia mais recente é de 31 de maio de 2014.

A Associação informa que este projeto tem como base a Lei Complementar 131/2009, a qual obrigou a divulgação na internet de informações sobre a execução orçamentária de forma pormenorizada e imediata. E que o Índice de Transparência busca informar o cidadão do nível de transparência das contas públicas e criar uma competição saudável entre os gestores públicos em prol da transparência e do controle social.

Todavia, este projeto fracassou no momento em que não foi alimentado com dados novos. Ele se baseia na obrigação do gestor publicar de forma imediata os gastos públicos e elementos concernentes ao mesmo. Contudo, a última notícia disponibilizada na rede para o cidadão é de 2014, não podendo ser considerada uma ferramenta útil para o controle social.

Mas, a despeito do resultado mediano no ranking da *Transparency International* e dos notórios escândalos de corrupção no país, o Brasil possui um arcabouço normativo com vistas a aprimorar as formas de fiscalizar, controlar e penalizar ações administrativas que desviem de sua finalidade última: o bem comum.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal depende de ações planejadas e transparentes, para prevenir e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas. Determina, ainda, uma divulgação ampla e em tempo real, incluindo meios eletrônicos, dos documentos orçamentários. (BRASIL, 2000)

Essa Lei de Responsabilidade Fiscal possui como objetivo, dentre outros, disciplinar e limitar os gastos dos administradores, fortalecendo a ideia de transparência e fiscalização na gestão pública. Com isso, fomenta uma relação de parceria entre a os gestores e a população, que consegue ter maior participação na gestão pública.

E, com o intuito de regulamentar o acesso à informação garantido constitucionalmente, foi promulgada a Lei 12.527/2011, denominada Lei de acesso à informação, que incorporou as diretrizes: a observância da

⁴ O endereço eletrônico do Índice de Transparência é <https://indicedetransparencia.com/>.

publicidade como regra, desnecessidade de solicitação para a divulgação de informação, uso de meios de comunicação viabilizados pelas tecnologias da informação e fomentar o desenvolvimento da cultura da transparência e controle social. (BRASIL, 2011). Saliente-se que a publicidade é o preceito geral, sendo o sigilo da informação pública a exceção.

No entanto, garantias legais não são suficientes para, por si só, atingir a transparência. Além delas, deve existir um intento cooperativo para disponibilizar os dados e, com criatividade, suprir o interesse da população.

Essa circularidade participativa e informativa amplia a consciência política da coletividade e sua capacidade de escolha, criando uma ideia gerencial comum e influenciando diretamente as deliberações públicas. Nesse viés, as Cortes de Contas, como guardiões constitucionais da prestação de contas apresentadas pelos gestores públicos, devem incentivar a boa governança e a transparência.

3.3 ANÁLISE DOS DADOS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS REFERENTES AO CONTROLE SOCIAL

Neste tópico, serão discutidos os dados dos Tribunais de Contas brasileiros já publicados em outros trabalhos científicos, comparando-os com a situação atual, de forma a averiguar se ocorreram melhorias no campo do controle social.

Santos *et al.* (2013) constatou que apenas metade dos sítios eletrônicos dimensiona serviços aos cidadãos. Ou seja, os serviços não estão separados por público-alvo. Há, inclusive, serviços presentes na página inicial sem a identificação do público-alvo.

Para comparar com os dados atuais, buscou-se canais nos sítios eletrônicos dos Tribunais de Contas que correspondessem a um Portal do Cidadão. Ressalte-se que não foram computados como tal, os *links* referentes ao portal da transparência ou acesso à informação.

Tribunais com Portal do Cidadão ou congêneres	Tribunais sem Portal do Cidadão ou congêneres
TCE Acre (acesso em 22/02/2018)	TCE Maranhão (contas na mão) (acesso em 26/02/2018)
TCE Amazonas (acesso em 22/02/2018)	TCE Mato Grosso do Sul (acesso em 26/02/2018)
TCE Bahia (Espaço Cidadão) (acesso em 22/02/2018)	TCE São Paulo (link acesso à informação) (acesso em 27/02/2018)
TCE Ceará (acesso em 22/02/2018)	TCE Sergipe (link acesso à informação) (acesso em 27/02/2018)
TCE Mato Grosso (Espaço cidadão) (acesso em 26/02/2018)	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (link acesso à informação e de controle social) (acesso em 27/02/2018)
TCE Pará (Serviços ao Cidadão e ao Jurisdicionado) (acesso em 26/02/2018)	Tribunal de Contas do Município de São Paulo (link acesso à informação) (acesso em 27/02/2018)
TCE Paraná (encontra-se inserido no Link de Controle Social) (acesso em 26/02/2018)	TCE Paraíba (link acesso à informação) (acesso em 26/02/2018)
TCE Piauí (acesso em 26/02/2018)	TCE Rio Grande do Norte (mas existe um link de denúncias e dados abertos) (acesso em 26/02/2018)
TCE Rio Grande do Sul (acesso ao cidadão) (acesso em 26/02/2018)	Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (acesso em 27/02/2018)
TCE Rondônia (serviço ao cidadão) (acesso em 27/02/2018)	TCU (mas existe um link de denúncias) (acesso em 12/03/2018)
TCE Roraima (acesso em 27/02/2018)	TCE Minas Gerais (fale com o TCE cidadão) (acesso em 26/02/2018)
TCE Santa Catarina (cidadão) (acesso em 27/02/2018)	TCE Alagoas (acesso em 22/02/2018)
TCE Tocantins (acesso em 27/02/2018)	TCE Espírito Santo (cidadES- link de controle social) (acesso em 26/02/2018)
TC do Distrito Federal (Espaço do Cidadão) (acesso em 27/02/2018)	
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (acesso em 27/02/2018)	
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (acesso em 27/02/2018)	
TCE Goiás (cidadão) (acesso em 26/02/2018)	
TCE Pernambuco (cidadão) (acesso em 26/02/2018)	
TCE Amapá (área Cidadão) (acesso em 22/02/2018)	
TCE Rio de Janeiro (Cidadão) (acesso em 26/02/2018)	

No sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União não foi localizado qualquer portal específico para o cidadão, apenas *link* para denúncias. Também não foram localizados em outros doze *sítes* de tribunais de contas. Em alguns há apenas canal de acesso à informação ou para denúncias.

No Tribunal de Contas do Maranhão há um portal denominado de *Contas na mão*. O portal é bastante interativo. Nele o cidadão pode acompanhar as finanças, investimentos e aplicações do dinheiro público no estado. Ele apenas não foi considerado como um portal do cidadão, em razão da nomenclatura, pois dificulta a identificação pela população. Além disso, o *site* não separa por público-alvo, como jurisdicionados, gestores ou cidadão. O mesmo ocorre no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, no qual o canal é denominado de *ciudadES*.

No *site* do Tribunal de Contas de Minas Gerais há um caminho *Fale com o TCE cidadão*, mas isso caracteriza um canal de comunicação, mas não há uma divisão considerando-se o público-alvo ou mesmo um Portal em que estarão disponíveis todas as informações necessárias para o cidadão exercer seu direito-dever de fiscalização.

A simples presença de um portal para o cidadão não é suficiente, ele tem que ser construído de forma a se comunicar com a população, tornando as informações compreensíveis. No caso do Tribunal de Contas de Rondônia, há um *link* de serviço ao cidadão, contudo o *layout* não facilita a utilização, na realidade dificulta a localização dos dados. No mais, não há nem serviço de busca. Além disso, no serviço ao cidadão estão disponíveis apenas acesso as certidões negativas, ao diário oficial TCE-RO, ao diário Oficial do Estado e *downloads* da lista dos inelegíveis, informações dos profissionais da saúde e o sistema de projeção de receita.

Comparando com os dados obtidos em 2013, percebe-se que houve uma melhora, não muito expressiva, vez que hoje em 60,6% dos Tribunais há uma especialização por público-alvo, antes eram apenas 50%.

A importância de existir essa separação, está em facilitar o acesso do cidadão as informações necessárias para que exerça o controle social das contas públicas. O fato de existir um *link* da Ouvidoria não suprime essa necessidade, pois a função é facilitar o acesso a qualquer público

(alfabetizado), não se exigindo deste o conhecimento das funções dos departamentos e secretarias existentes nos órgãos.

A presença de um *link* para proceder as denúncias também é insuficiente, visto que antes de denunciar o cidadão precisa ter acesso aos dados que irão basear sua denúncia. Não se denuncia o que não se pode fiscalizar. E sem documentos e informações palpáveis, não consegue o cidadão atuar como fiscal da gestão pública.

Deve-se ainda esclarecer que a denúncia formal não pode ser confundida com a comunicação de irregularidade. Quando o cidadão possui informações que apontem alguma ilegalidade ou desperdício de recursos públicos, pode encaminhar tais informações através de denúncia formal. Neste caso, há autuação de um processo e são verificados os requisitos de admissibilidade. Verificando-se o cumprimento destes, a denúncia será sempre apreciada pelo Tribunal.

Na comunicação de irregularidade basta, ao cidadão, encaminhar uma simples mensagem para o Tribunal, seja por meio de sua ouvidoria ou de qualquer unidade técnica, comunicando a existência de irregularidades. A comunicação não exige formalidade, como a denúncia, e pode ser realizada mesmo quando ausentes indícios comprobatórios. Caberá ao Tribunal avaliar a instauração ou não de processo de representação. Não há obrigatoriedade como no caso das denúncias.

Em alguns sítios eletrônicos consta apenas *links* de acesso à informação. Mas seguindo raciocínio similar ao utilizado acima no caso das denúncias, só a informação não basta para o cidadão atuar como fiscal. É preciso existir um canal para que este denuncie ou comunique as irregularidades encontradas.

No que tange ao acesso à informação, o TCU, por exemplo, apenas informa que “qualquer pessoa pode solicitar informações ao TCU, conforme previsto na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011)” (BRASIL, 2017). Contudo, não fornece qualquer canal para solicitação. Somente na parte que trata da Transparência ativa no TCU, informa que no portal do TCU há uma página de transparência que disponibiliza informações públicas.

Para tanto, é importante fazer uma diferenciação entre a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação. A de transparência (Lei

Complementar nº 131/2009) determina a divulgação em tempo real das despesas e receitas das entidades públicas em meio eletrônico de acesso público.

Ela estabeleceu o prazo de um ano para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 habitantes cumprissem a sua determinação de liberar ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e da adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União.

Assim, os entes da Federação devem disponibilizar a qualquer pessoa física ou jurídica 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; o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (BRASIL, 2009)

Já a Lei de Acesso à Informação refere-se ao direito de qualquer pessoa interessada solicitar documentos ao órgão público fazendo o pedido sem qualquer justificativa. Então, o ente público deve ter em seu sítio eletrônico *link* que direcione o usuário a uma página onde ele poderá fazer suas solicitações.

No mais, de acordo com o Manual da Lei de Acesso à Informação publicado pela Controladoria-Geral da União, tal lei obriga os sítios eletrônicos a disponibilizarem um conteúdo mínimo. Entre eles informações institucionais, convênios firmados, despesas, licitações e contratos, ações e programas e perguntas frequentes. Então, por mais que as leis abranjam questões distintas, ambas precisam ser cumpridas em conjunto.

Por essa razão, optou-se por fazer uma análise conjunta do cumprimento dessas leis pelos próprios Tribunais de Contas. Estes são órgãos de controle externo e que devem primar pela transparência não apenas das gestões estaduais, municipal ou federal, mas pela sua própria. No mais, é seu

dever criar meios para efetivação do controle social, o qual necessita da transparência dos dados, mas além disso, de canais para comunicar as possíveis irregularidades, como previsto na Lei de Acesso à informação.

Estabeleceu-se 13 critérios de avaliação, baseados no Manual da Controladoria-Geral da União. Os Tribunais foram divididos de acordo com o número de critérios cumpridos pelo seu sítio eletrônico. Na avaliação, não se atribuiu valores específicos para cada item, mas se rebaixou os Tribunais que ferissem os critérios mais primordiais para o controle social.

		TCE Acre	TCE Ceará	TCE São Paulo	TCE Rio Grande do Sul
solicitações (SIC)	solicitações	X	X	X	X
	acompanhamento	X	X	X	X
Institucional	funções e competências	X	X	X	X
	estrutura organizacional	X	X	X	X
	telefone	X	X	X	X
	e-mail para contato	X	X	X	
	horários de atendimento	X	X	X	X
Licitações		X	X	X	X
Contratos		X	X	X	X
Ações e Programas		X			X
Perguntas Frequentes		X	X	X	X
Despesas		X	X	X	X
receitas		X	X	X	X

O único Tribunal de Contas que cumpriu todos os requisitos foi o do Estado do Acre. Em seguida, tem-se os Tribunais de Contas do Estado do Ceará e de São Paulo. Os dois falharam por não disponibilizarem informações sobre as ações e programas do Tribunal. Em terceiro lugar ficou o do Rio Grande do Sul, pois apesar de ter cumprido 12 itens como os anteriores, sua falha foi mais grave, visto que não disponibilizou o seu endereço eletrônico institucional no seu *site*.

		TCE Rio Grande do Norte	TCE Sergipe	TCE Espírito Santo	TCE Tocantins	TCE Pará	TCM do Estado do Pará
link para solicitações (SIC)	solicitações	X	X	X	X	X	X
	acompanhamento	X	X	X	X	X	
Institucional	funções e competências	X	X	X	X	X	X
	estrutura organizacional	X	X	X	X	X	X
	telefone	X	X	X	X	X	X
	e-mail para contato	X	X				X
	atendimento	X	X	X	X	X	X
Licitações		X	X	X	X	X	X
Contratos		X	X	X	X	X	X
Ações e Programas							
Perguntas Frequentes				X	X	X	X
Despesas		X	X	X	X	X	X
receitas		X	X	X	X	X	X

Entre os Tribunais que cumpriram 11 quesitos, todos não apresentaram informações sobre as ações e os programas. Em quarto lugar ficaram os Tribunais de Contas do Estado do Rio Grande do Norte e de Sergipe, pois não disponibilizaram as perguntas ou dúvidas frequentes. Contudo, esta falha não é tão grave em comparação com os demais, vez que há como o cidadão suprir suas dúvidas nos canais de solicitações e acompanhamentos.

Em quinto lugar, estão os Tribunais de Contas do Estado do Espírito Santo, do Tocantins e do Pará, pois ambos não tornaram acessíveis seus endereços eletrônicos. Em sexto lugar, está o dos Municípios do Estado do Pará, em razão de disponibilizar canal para solicitações de informações e denúncias, mas não possibilitar ao cidadão o acompanhamento, o que fere a Lei de Acesso à informação.

		TCE Paraná	TCE Amazonas	TCM Estado da Bahia	TCE Roraima
<i>link para solicitações (SIC)</i>	solicitações	x	x	x	x
	acompanhamento	x	x	x	
Institucional	funções e competências	x			x
	estrutura organizacional	x	x	x	x
	telefone	x	x	x	x
	e-mail para contato		x		x
	horários de atendimento	x	x	x	x
Licitações		x	x	x	x
Contratos		x	x	x	x
Ações e Programas				x	
Perguntas Frequentes					
Despesas		x	x	x	x
receitas		x	x	x	x

Todos os Tribunais que cumpriram 10 quesitos não dispunham das perguntas frequentes e três não tratavam das suas ações e programas. Em razão da gravidade das falhas para o controle social, o de Roraima ficou nono lugar, por não possibilitar ao cidadão o acompanhamento das suas solicitações, o que impede qualquer interação entre o Tribunal e a população.

Em oitavo, o dos Municípios do Estado da Bahia e o do Amazonas, estes, no campo dos dados institucionais, silenciaram quanto as suas funções e competências, informação vital para o cidadão conhecer o Tribunal e sua função fiscalizatória. Em sétimo, está o do Paraná, vez que não tornou acessível o seu endereço eletrônico, falha que se mostrou menos gravosa que as anteriores.

		TCE Alagoas	TCE Piauí	TCE Amapá	TCE Maranhão	TCE Pernambuco	TCE Rio de Janeiro	TCE Rondônia	TCE Mato Grosso do Sul	TCE Mato Grosso
link para solicitações (SIC)	solicitações	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	acompanhamento	x	x	x	x	x	x	x		
Institucional	funções e competências				x	x	x	x		x
	estrutura organizacional		x	x	x	x	x	x	x	x
	telefone	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	e-mail para contato	x	x	x	x	x			x	x
	horários de atendimento	x		x		x	x	x	x	x
	Licitações	x	x	x	x	x	x	x	x	
Contratos	x	x	x	x	x	x	x	x		
Ações e Programas										
Perguntas Frequentes						x	x			x
Despesas	x	x	x	x					x	x
receitas	x	x							x	x

Entre os Tribunais que preencheram 9 itens, nenhum informou suas ações e programas. Os mais bem colocados foram os Tribunais de Contas dos Estados de Alagoas e o do Piauí. Eles cumpriram a Lei de Acesso à Informação, ao disponibilizarem *link* para solicitações e acompanhamento, assim como foram transparentes com relação as suas despesas, receitas, licitações e contratos. Ambos falharam por não disporem sobre todos os dados institucionais, como suas funções e competências. O do Piauí inclusive não informa o horário de atendimento ao público, o que serviu de critério para desempatar-lo do TCE de Alagoas, ficando aquele em décimo primeiro lugar.

O do Amapá ficou em 12º lugar, por que além das falhas do anterior, omitiu-se quanto as suas receitas. O do Maranhão, apesar de informar suas funções e competências, silenciou-se quanto as suas receitas e o horário de atendimento, o que gera um óbice ao acesso da população.

Em 14º lugar ficaram os Tribunais de Contas dos Estados de Pernambuco, do Rio de Janeiro e de Rondônia. Eles cumpriram a Lei de Acesso à Informação, mas descumpriram quesitos vitais da Lei de Transparência- não informaram suas despesas e receitas. Em mesma colocação, encontra-se o de Mato Grosso do Sul, pois apesar de informar as despesas e receitas, não possibilita ao cidadão o acompanhamento de suas solicitações.

Em último lugar deste grupo, está o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, pois não possibilita o acompanhamento das solicitações pelo cidadão, descumprido a Lei de Acesso à Informação, e é omissivo quanto às suas licitações e contratos, ferindo a Lei de Transparência.

		TCE Goiás	TCE Bahia	TCE Paraíba	TCE Minas Gerais	TCU
<i>link para solicitações (SIC)</i>	solicitações	x	x	x	x	x
	acompanhamento	x	x	x	x	
Institucional	funções e competências			x	x	x
	estrutura organizacional	x		x	x	x
	telefone	x	x	x	x	x
	e-mail para contato		x			
	horários de atendimento	x	x	x		x
Licitações		x	x	x	x	x
Contratos					x	x
Ações e Programas						
Perguntas Frequentes			x	x	x	x
Despesas		x	x			
receitas		x				

Cinco Tribunais preencheram apenas 8 quesitos (61,5%), nenhum informou as ações e programas. Somente o de Goiás informou as suas receitas. E o da Bahia foi o único a tornar acessível o *email* institucional. Considerando as falhas de todos eles, ficou em última posição na categoria, o Tribunal de Contas da União (20º lugar), pois além de não cumprir os requisitos da Lei de Transparência como os demais, ainda descumpriu a Lei de Acesso à Informação, visto que não proporcionou ao cidadão a possibilidade de acompanhar suas manifestações.

Os Tribunais de Contas dos Estados de Goiás e da Bahia não discriminaram suas funções e competências e nem os contratos firmados pelos mesmos. Contudo o segundo ainda foi omissivo quanto às suas receitas, por esta razão ficou em 17º lugar, enquanto o da Bahia em 16ª posição.

Os de Minas Gerais, da Paraíba e o da União desrespeitam à Lei da Transparência, tendo em vista que nenhum indica suas despesas e receitas. O da Paraíba (18º lugar) também é omissa quanto aos contratos. Contudo, ainda mais gravosa é a omissão do de Minas Gerais, ele silencia o seu horário de atendimento, por isso foi colocado na 19ª posição.

Os Tribunais pior classificados preencheram 7 ou 6 quesitos somente, isso corresponde, respectivamente, ao cumprimento de apenas 54% e 46% dos quesitos totais. Demonstra-se que é insatisfatória a efetivação das referidas leis por estes tribunais.

		TCM do Estado de Goiás	TCM do Rio de Janeiro	TC do Distrito Federal	TCE Santa Catarina	TCM de São Paulo
<i>link</i> para solicitações (SIC)	solicitações	x	x	email para ouvidoria ou tel.	x	x
	acompanhamento	x	x			
Institucional	funções e competências	x	x		x	x
	estrutura organizacional	x	x		x	x
	telefone	x	x	x	x	x
	e-mail para contato			x		
	horários de atendimento				x	x
Licitações		x	x	x	x	
Contratos			x	x		x
Ações e Programas						
Perguntas Frequentes				x		
Despesas		x		x		
receitas						

Nenhum apresentou suas ações e programas. Todos omitiram suas receitas. Apenas o de Goiás e o do Distrito Federal apresentaram suas despesas. Dos três que cumpriram 7 quesitos, o do Distrito Federal foi o único que descumpriu também a Lei de Acesso à Informação, pois não possibilita o acompanhamento pelo cidadão das manifestações. Na realidade, ele não possui nem um serviço próprio ou *link* para solicitações de informações, cabendo ao cidadão requerer à Ouvidoria por *email* ou telefone. Por isso, ficou 23º lugar.

Na 22ª posição está o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, vez que além de não informar as receitas, é omissa quanto as

despesas. O dos Municípios do Estado de Goiás, apesar de não arrolar seus contratos, ficou em 21º lugar, por ser uma falta menos gravosa, já que seus processos licitatórios estão disponíveis e há informações sobre suas despesas.

Na última posição estão os Tribunais do Estado de Santa Catarina e do Município de São Paulo. Ambos não possibilitam ao cidadão o acompanhamento das suas solicitações de informações. Não tornam acessíveis os endereços eletrônicos institucionais. Não informam suas despesas e receitas. O primeiro apenas disponibiliza suas licitações, enquanto o segundo só os seus contratos. Ou seja, além do descumprimento da Lei de Acesso à Informação, os *sites* dos dois Tribunais não se preocupam em tornar a gestão do Tribunal transparente.

A maioria dos Tribunais cumpre a Lei de Acesso à Informação, vez que disponibilizam *link* para solicitações (SIC) e acompanhamento destas. Apenas não cumpre em sua integralidade o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados de Roraima, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Santa Catarina, dos Municípios do Estado do Pará, do Município de São Paulo e o Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Não se pode esquecer que o direito à informação é um direito fundamental, assim os Tribunais acima apontados estão desrespeitando um direito constitucionalmente previsto. Ora, cabe aos Tribunais de Contas fiscalizar o cumprimento desta lei pelos entes públicos, todavia aqueles mesmo a descumpre.

Saliente-se que não foi averiguado se as solicitações são atendidas e se são de forma célere. Este trabalho de pesquisa restringiu-se a verificação da existência ou não de canal para solicitação de informações pelo cidadão e acompanhamento desta.

A Lei da Transparência, Lei Complementar nº 131/2009, obriga todos os órgãos públicos a divulgarem sua movimentação financeira de forma simplificada e imediata. Ela foi responsável por acrescentar dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal. Os Tribunais de Contas fazem auditorias de Transparência Ativa para avaliar se os portais institucionais dos órgãos do executivo e legislativo estão disponibilizando as informações referentes as despesas, ao pessoal, as licitações e contratos, a gestão fiscal, o patrimônio, os aspectos gerais, as receitas e as transferências.

Contudo, na análise dos *sites* dos Tribunais de Contas, verificou-se que ainda há Tribunais que omitem dados relacionados as suas receitas e despesas, as licitações e os contratos firmados. Estas informações são as mais basilares para uma gestão que busca ser transparente. Saliente-se que o Tribunal tem uma importante função pedagógica, ele deve demonstrar ao gestor público o que deve e não deve ser feito. Desta forma, é incongruente cobrar que o ente federado seja transparente, se o próprio órgão controlador não o é.

Ao analisar a existência de ouvidorias no Tribunais, verificou-se que todos as possuem em suas estruturas. No que tange a existência de Portal de Transparência, todos possuem com exceção do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás.

Analisou-se também se há em algum sítio eletrônico dos Tribunais de Contas um *link* específico para controle social. Averiguou-se que o mesmo só está presente nos Tribunais de Contas do Ceará (controle cidadão), do Espírito Santo (cidadES), do Paraná, do Pará, de Pernambuco (Tome Conta), do Rio Grande do Sul, de Rondônia (tô no controle), do Distrito Federal, do Maranhão e dos Municípios do Estado da Bahia.

O Controle Cidadão do Ceará⁵ consiste na divulgação do papel do controle externo e do controle social, com a finalidade de aprofundar o conhecimento de todas as pessoas sobre o papel dos Tribunais de Contas e a formação da cidadania. Ele é composto de um curso a distância em Ambiente Virtual de Aprendizagem, 12 fascículos e kits com três livretos e 3 DVDs. Na realidade, ele não pode ser considerado um canal estruturado para facilitar a exercício do controle social. Ele tem apenas uma natureza pedagógica, mas não fornecer quaisquer meios de interação com o Tribunal ou de acesso aos dados essenciais para qualquer fiscalização.

Na página inicial do *site* do Tribunal de Contas do Pará⁶ consta uma seção de controle social com vários *links*: Contas do Governo do Estado do Pará, Relatórios de Gestão Fiscal, Certidões Governo do Estado, Relatórios Resumido da Execução Orçamentária, Cadastro Geral de Jurisdicionados

⁵ Mais informações sobre o projeto podem ser obtidas pelo sítio eletrônico institucional do Tribunal de Contas do Estado do Ceará: <https://www.tce.ce.gov.br/cidadao/control-e-cidadao>.

⁶ As informações foram extraídas do *site* oficial do Tribunal de Contas do Estado do Pará: <http://www.tce.pa.gov.br/>.

Inadimplentes, Multas Aplicadas, Relatórios de Atividades Trimestrais e Anual, Relatórios Estatísticos da Produção do Plenário, Relatórios de Auditoria Operacional, Relatórios de Gestão (Resultados) e Avaliação de Resultados do Plano Plurianual do TCE-PA.

Por mais que esteja nominado de controle social, esta seção está focada mais na transparência da gestão do Tribunal em si. Neste quesito, o Tribunal do Pará supera a maioria dos tribunais, tanto que ficou em 5º lugar no ranking desta pesquisa. Todavia, não há qualquer tipo de interatividade. A linguagem utilizada é hermética. Não há qualquer preocupação com a parte pedagógica. Não estão disponíveis os dados dos municípios e nem canais para o cidadão interagir com o Tribunal. Desta forma, não pode ser considerado como uma seção destinada para a efetivação do controle social.

Há no *site* do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia⁷ uma seção denominada de controle social, nela estão disponíveis várias janelas. A primeira é consulta processual, contudo, apenas permite o acesso para quem possua o número do processo, não possibilita a pesquisa por nome ou ente. Em seguida tem-se a consulta de despesas, mas ao utilizar as opções de consultas, verificou-se que elas não funcionam, assim não foi possível verificar as despesas de nenhum município baiano. O mesmo problema foi verificado nos *links* Educação e Saúde; Obras; pessoal; e publicidade. É possível a pesquisa por CPF, contudo esta necessidade dificulta o controle por qualquer cidadão.

Na legislação não consta as leis orçamentárias referentes ao ano de 2018, nem as anteriores à 2016.⁸ No mais, estão anexadas leis sem qualquer identificação do ano, muitas vezes os anexos estão em documento apartado, o que dificulta a análise por qualquer cidadão. Na Relação dos Inadimplentes, tem-se a opção de escolher entre Prefeituras, Câmaras e Descentralizadas. Após optar, aparece a lista de todos os inadimplentes. Nesta consta a entidade, a periodicidade, o tipo de prestação de contas (governo ou gestão) e a competência.

⁷ As informações foram extraídas do *site* oficial do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia: <https://www.tcm.ba.gov.br/>.

⁸ Optou-se pelo município de Abaíra de maneira aleatória, apenas com fim de verificar a funcionalidade do portal de controle social do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia.

O único *link* que apresenta alguma interação é o que traz o Quadro-geral de Prestação de Contas por Município. Nele consta um quadro com todos os municípios e a situação de sua prestação de contas junto ao Tribunal (aprovada, aprovada com ressalvas, rejeitada, outra decisão e não julgada). Estão disponíveis informações do período de 2002 a 2016. Ao clicar em um dos quadros, tem-se acesso ao parecer prévio e à deliberação de imputação de débito.

Uma constatação interessante foi a presença de um *link* para denúncias. Contudo, ao adentrar no mesmo, verifica-se que apenas informa os requisitos para sua formulação, mas não disponibiliza qualquer canal para sua realização. Com isso, não possibilita a interação do cidadão com o Tribunal.

No Portal de Controle Social do Distrito Federal⁹ estão disponibilizadas informações sobre os inabilitados para cargos em comissão; os responsáveis por contas julgadas irregulares nos últimos oito anos; o sumário executivo de auditoria; relatórios de auditorias. Há ainda informações sobre as obras com indícios de irregularidades, contudo verifica-se que a obra mais recente data de 2010 e que todas se referem a processos em andamento no Tribunal;

No que tange as contas públicas traz os relatórios bimestrais desde 2008 da Execução Orçamentária do Distrito Federal; os planos Plurianuais, as leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias. Nestas duas últimas, não se encontra disponível as do ano de 2018. Assegura o acesso aos relatórios de gestão fiscal do Executivo, Legislativo. Defensoria Pública e Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Todos os documentos disponibilizados estão em linguagem hermética, e consistem em mera reprodução do texto publicado no diário oficial. Não há uma preocupação com o caráter pedagógico ou em proporcionar um ambiente atrativo e interativo para os cidadãos. O portal não concede um aporte para a realização do controle social e nem cria canais de interação.

No portal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul há uma seção de controle social. Nele estão disponíveis dados dos municípios e do estado sobre a receita (de 2000 a 2017); despesa (2002 a 2017); obras (2003 a 2017); gestão fiscal: com a despesa com pessoal (2002 a 2017),

⁹ As informações foram extraídas do *site* oficial do Tribunal de Contas do Distrito Federal: <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/>.

operações de crédito (2002 a 2017), a evolução dos restos a pagar (2005 a 2017). Não estão disponíveis os dados sobre a evolução dos gastos totais e folha de pagamento¹⁰.

São disponibilizadas ainda as decisões das prestações de contas (1997 a 2015), gastos da Educação (2002 a 2017), gastos da Saúde (1999 a 2017), previdência (2017) e os pareceres prévios das contas do Governo do Estado (1995 a 2016).

Há ainda o Portal LicitaCon Cidadão, o qual possui um *layout* mais atrativo ao cidadão. Nele estão acessíveis todas as licitações (2016 a 2018), especificando as que estão em andamento, as encerradas e as que aguardam propostas, além da visão geral das modalidades de processos licitatórios utilizados. Informa ainda todos os contratos em andamento e encerrados.

Deduz-se que este Portal LicitaCon Cidadão é o mais adequado a ideia de controle social, pois a apresentação é mais acessível e tem a descrição dos objetos licitados. Os demais dados estão em uma linguagem hermética e informa de forma sucinta o que foi empenhado, liquidado e pago. Não fornece os dados de forma a possibilitar uma fiscalização efetiva. Por fim, não há canais para interação entre o cidadão e o Tribunal dentro do Portal do controle social.

No Tribunal de Contas do Estado do Paraná¹¹ há Portal de Controle Social, na sua apresentação define o controle social e informa que no portal estão disponíveis as informações para o exercício deste controle. Estão acessíveis os Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal, os demonstrativos contábeis, os Relatórios de Alertas Emitidos, os Relatórios de julgamento das contas dos Prefeitos pelas Câmaras Municipais, contudo a linguagem é muito técnica. Há relação das obras públicas, mas não é possível obter dados minuciosos das mesmas. Também não há descrição minuciosa dos objetos licitados e contratados. Além disso, o cidadão não tem qualquer canal de interação com o Tribunal.

¹⁰ Os dados são referentes ao Município de Itaara, o qual foi escolhido de forma aleatória. Todos os dados estão disponíveis no portal oficial do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/>.

¹¹ As informações foram extraídas do *site* oficial do Tribunal de Contas do Paraná: <http://www1.tce.pr.gov.br/>

Pela análise dos Portais de Controle Social dos Tribunais de Contas dos Estados do Ceará, do Pará, do Paraná, do Rio Grande do Sul, do Distrito Federal e dos Municípios do Estado da Bahia; pode-se afirmar que seus portais não satisfazem os requisitos mínimos para serem denominados desta forma. A linguagem utilizada no portal é muito técnica, visto que na grande parte das vezes há apenas uma reprodução do texto publicado no diário oficial. O *layout* não é atrativo e de fácil utilização. Os dados fornecidos são insuficientes para o exercício de qualquer fiscalização. A maioria não discorre sobre conceitos básicos para auxiliar o cidadão a entender seu papel de fiscal ou quando o faz, como o do Ceará, resume o seu portal ao caráter pedagógico.

Os únicos Tribunais de Contas Estaduais que apresentaram portais de controle social com um *layout* realmente estruturado com o objetivo de estimular e incitar a análise pelo cidadão foram os do Espírito Santo, do Maranhão, de Pernambuco e de Rondônia. Assim, em uma análise apenas quantitativa, poder-se-ia afirmar que 30,30% dos Tribunais de Contas brasileiros apresentam uma janela para controle social em seus sítios eletrônicos. Todavia, ao analisa-los de forma qualitativo, percebe-se que 60% deste universo (tribunais com controle social) os *links* não preenchem os requisitos mínimos para serem assim considerados. Com isso, pode-se considerar que apenas 12,12% dos Tribunais de Contas brasileiros, na realidade, possuem *link* com conteúdo e *layout* próprio para o controle social.

O Portal *Contas na Mão* do Tribunal de Contas do Maranhão é bastante estimulante e com um *layout* que facilita a navegação. Nele o cidadão pode acompanhar as finanças, investimentos e aplicações do dinheiro público no estado. São disponibilizadas três opções: Estado, Municípios e fornecedores. Ao optar por um município, o cidadão tem acesso à 12 canais de informação.

O primeiro é o perfil municipal. Nele remete-se para o página do IBGE¹². Nele há informações sobre o Índice de Desenvolvimento Humano

¹² Optou-se pelo município de Bacurituba de forma aleatória. No *site* há informações sobre a população, como a densidade demográfica, a faixa etária, a religião; sobre o trabalho e os rendimentos; a educação, como taxas de escolarização e de matrículas; sobre a economia, como o PIB, receitas e despesas, índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM); sobre a saúde, trazendo os índices de mortalidade infantil, os estabelecimentos de Saúde do SUS e as internações por diarreia; e o território e ambiente, com a taxa de esgotamento sanitário adequado, de urbanização das vias públicas e arborização das mesmas. Há ainda um *link* de

(IDH), o Produto Interno Bruto (PIB), comparativo entre o PIB e o IDH. Este canal é bastante interessante para a presente pesquisa, pois demonstra como interligar os dados de órgãos diversos, de forma a proporcionar ao cidadão o acesso das informações em uma mesma página. Assim, não é necessário que ele busque no *site* do IBGE informações sobre o município, visto que o próprio canal do Tribunal já o remete automaticamente. E os esforços do Tribunal podem ser direcionados para tornar acessíveis outros dados, sem repetir esforços para apurar dados já pesquisados por outro órgão.

O seguinte é o de orçamento, em que consta todas as normas orçamentárias (Plano Plurianual-PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias- LDO e Lei Orçamentária Anual- LOA). Todavia, não consta as leis referentes ao exercício de 2018, apenas do exercício de 2017. Essa é uma falha importante, pois o sistema deveria ser alimentado com essas informações imediatamente a publicação das mesmas.

O terceiro trata-se do Índice de Efetividade da Gestão Municipal- IEGM, que mede a qualidade dos gastos municipais e avalia as políticas e atividades do gestor público e serve como instrumento de análise das contas públicas. Sua medição corresponde a 5 níveis: altamente efetiva, muito efetiva, efetiva, em fase de adequação e baixo nível de adequação. Apenas estão disponíveis os índices dos anos de 2015 e 2016, assim dificulta-se uma análise mais aprofundada dos dados pela deficiência no seu quantitativo.

O quarto disponibiliza os convênios firmados pelos municípios com informações sobre o valor, objeto, data de publicação, entre outras. Optou-se, aleatoriamente, por verificar os convênios do município de Bacurituba. Contudo, não estão disponibilizados. O mesmo ocorreu com o município de Aldeias Altas. No município de Açailândia consta os convênios até o ano de 2010. Como as três tentativas aleatórias não foram exitosas, passou-se a análise dos municípios mais populosos do estado do Maranhão.

Na capital consta os convênios firmados em 2018, podendo-se inferir que os dados estão atualizados. Em Imperatriz, só consta os de 2017, todavia foram firmados apenas cinco no referido ano, então não cabe afirmar que está

história e fotos do município escolhido e também de pesquisas. Estas vão desde a mortalidade hospitalar ao serviço de hospedagem existente no município. Dados extraídos de: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/bacurituba/panorama>.

defasado. Já em São José de Ribamar não consta nenhum. Em Timon constam os convênios até 2012. Desta forma, verifica-se que a atualização dos dados dos convênios nos municípios não é uma regra.

O quinto refere-se à prestação de contas, ao analisar os municípios acima citados verificou-se que todos disponibilizaram suas prestações de contas em 2017, referentes ao ano de 2016. Como ainda não expirou o prazo para apresentação em 2018, pode-se considerar que este quesito se encontra atualizado.

No sexto disponibiliza-se os processos licitatórios e as contratações de compras e serviços. O ponto positivo é que faz um resumo das modalidades utilizadas por ano, além de propiciar o acesso aos processos individualmente. No quesito contratações, quantifica os contratos firmados no ano e o somatório de seus valores. A parte mais inovadora é que há um gráfico informando os cinco maiores contratos firmados.¹³



O sétimo também trata de licitações e contratações, mas de serviços de engenharias e obras. O oitavo traz os balanços, pareceres internos e demonstrativos enviados pelo município na Prestação de Contas. Constam os do ano de 2016 e como disposto no quinto item, isso demonstra que se encontra atualizado. No nono constam os relatórios de instrução de processos de contas anuais, de fiscalização, auditorias, denúncias e representações. Nele já está disponível a prestação de contas do Presidente da Câmara apresentada em 2018.

¹³ O gráfico foi extraído do *site* do Tribunal de Contas do Maranhão, refere-se aos cinco maiores contratos firmados pelo município de Bacurituba, o qual escolhido de forma aleatória. Gráfico disponível em: http://www.tce.ma.gov.br/conhecendo_municipio/contratacoes/2101350.

No décimo constam informações sobre os gastos com educação, saúde, despesas de pessoal e repasse ao legislativo e os índices constitucionais e limites legais. Todavia, ao adentrar verifica-se que os dados não estão explicitados de forma inteligível para qualquer cidadão. Disponibiliza-se balanços orçamentários, sem qualquer tipo de comentário sobre o respeito ou não aos limites legais. Os dados não foram trabalhados de forma a serem transmitidos em uma linguagem de fácil entendimento para população.

No décimo primeiro consta a avaliação da transparência pelos jurisdicionados em relação ao município. Há apenas dados de 2017, ambos indicando situação regular e os relatórios não são baixados, pois o sistema apresenta erro. Desta forma, não tem como avaliar os critérios e métodos utilizados na avaliação.

No último, há uma janela de acesso a consulta de processos em que figura o município. Há uma relação dos processos e ferramenta para filtrar a pesquisa. Muito relevante essa janela, pois qualquer cidadão pode ter conhecimento dos processos do seu município, sem ter a obrigação de saber o número do processo, como acontece no portal do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

O interessante deste Portal *Contas na Mão* é que há o condensamento em uma página de todos os dados referentes ao Município escolhido. Isso facilita a fiscalização pelo cidadão, pois não é necessário buscar os dados em vários portais, pois o Tribunal já os disponibilizou em apenas um.

Entre os pontos negativos está a própria nomenclatura do portal, pois é importante a uniformização dos termos utilizados por todos os tribunais. Assim, inovar na nomenclatura de um Portal criado para facilitar o controle social, torna-se um empecilho para este controle. Essa mesma falha foi verificada nos Portais dos Tribunais de Contas dos Estados do Espírito Santo (cidadES), de Pernambuco (Tome Conta) e Rondônia (Tô no controle).

Outra falha é a falta de imediaticidade, muitas janelas estão atualizadas, contudo todas deveriam estar. Esse lapso foi verificado também portais dos Tribunais de Contas dos Estados do Espírito Santo, de Rondônia e de Pernambuco¹⁴.

¹⁴ Os dados mais recentes sobre as obras auditadas do município de Afogados da Ingazeira datam de 23/10/2014. Este município foi escolhido de forma aleatória. A integralidade dos

A ausência de conteúdo pedagógico também é uma incorreção, pois o cidadão deve ser informado sobre seu direito-dever de fiscalizar e capacitado (e estimulado) para o exercício do controle. Não foi disponibilizado conteúdo pedagógico nos Portais dos Tribunais de Contas dos Estados de Pernambuco e Espírito Santo. No de Rondônia há uma breve explicação, apresentada de forma dinâmica, na página inicial do portal. Contudo, é bastante sucinto, não podendo ser considerado como conteúdo pedagógico.

Por fim, o lapso mais grave é a inexistência de um canal que promova a interação entre o cidadão e o tribunal. Por mais que no *site* existam janelas para solicitações de informações pelo cidadão, denúncias e manifestações junto à Ouvidoria, todos estes *links* deveriam estar presentes no Portal de Controle Social, nem que fosse na forma de atalhos. Para o exercício do controle não basta apenas a disponibilização dos dados, mas também um canal que possibilite o cidadão de informar ao Tribunal as possíveis irregularidades apuradas. Tal falha está presente nos Tribunais de Contas dos Estados do Espírito Santo, de Pernambuco e de Rondônia.

O Portal *ciudadES* do Tribunal de Contas do Espírito Santo se autodenomina como Controle Informatizado de Dados do Espírito Santo, não como um portal para o controle social. Mas dentre as suas funcionalidades cita a publicação de informações para o controle social. Inserido no mesmo existe uma janela nomeada de *Você é o Fiscal*. Este *link* é bastante dinâmico. Ele é composto basicamente por gráficos, facilitando o entendimento e tornando o conteúdo mais atrativo. O grande defeito é a ausência de dados relacionados aos processos licitatórios e contratos, sendo que estes são um dos dados mais importantes para a fiscalização popular do emprego dos recursos públicos. Essa ausência também é repetida no portal do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

Pela análise dos portais verifica-se que nenhum preenche todos os requisitos necessários para corresponder a um portal de controle social, contudo quatro deles estão mais configurados para tanto. As falhas destes últimos estão no não preenchimento do critério da imediaticidade, na ausência de conteúdo pedagógico e de canais que proporcionem a interação.

3.4 O CONTROLE SOCIAL NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO

Para comparar com os dados dos Tribunais de Contas brasileiros, analisou-se a presença de informações semelhantes nas Entidades Fiscalizadoras Superiores da América Latina. A análise foi apenas quantitativa, não foi avaliada a qualidade das informações disponibilizadas. O intuito desta comparação é verificar se os Tribunais de Contas brasileiros estão tão preocupados quanto as entidades de fiscalização latino-americanas com o fomento do controle social.

A comparação delimitou-se ao contexto da América Latina, em razão dos seus países serem membros da OLACEFS e, desta forma, terem o dever de respeitar os mesmos princípios, a sua Carta Constitutiva e suas normas.

O primeiro item a ser comparado é a acessibilidade do endereço institucional no *site* das entidades. No Brasil, em 51,51% dos Tribunais está acessível, enquanto nas entidades latino-americanas o percentual é de 66,66%. Então, os Tribunais brasileiros apresentaram índice inferior ao das entidades.

O segundo item analisado é a existência de Portal do Cidadão. No Brasil, verificou-se que 60,60% dos Tribunais fazem essa separação por público-alvo. Enquanto apenas 53,33% das entidades superiores latino-americanas o fizeram. No que se refere a presença de *link* de controle social, estas Entidades apresentaram melhor índice, 40% possuem, enquanto nos Tribunais brasileiros o percentual é de 30,30%.

O controle social foi objeto da Declaração de Punta Cana¹⁵ realizada na XXVI Assembleia Geral Ordinária da Olacefs (2016). Ela retoma as conclusões da XXIII Assembleia Geral da Olacefs¹⁶ que reiterou e ratificou a participação popular no controle fiscal, o que denominamos de controle social, como uma ação a ser fomentada pelas entidades superiores de fiscalização, pelos diversos meios disponíveis, para que os cidadãos, atuando de maneira direta ou através de suas organizações, exerçam atos que efetivamente melhorem a gestão pública e a qualidade da gestão institucional.

¹⁵ Ela reconhece o alcance da declaração A/69/700 da Assembleia Geral das Nações Unidas definida como “Transformar nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável”. (OLACEFS, 2016)

¹⁶ Esta assembleia ordinária tratou dos assuntos constantes na sua agenda técnica e na ordem do dia. O quarto tema técnico foi a participação cidadã.

Desta forma, não apenas os Tribunais de Contas brasileiros são obrigados a fomentar, em razão de ser um direito constitucionalmente previsto, mas também as entidades integrantes da Olacefs. Além disso, como dito acima, o controle social é inerente à Democracia, não sendo necessária nem sua previsão constitucional para tornar-se exigível.

Tribunais	Portal Cidadão	Ouvidoria	Link Controle Social	E-mail institucional	Portal da Transparência
Argentina – Auditoria General de la Nacion Acesso em 28/02/2018	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO, existe a publicação dos votos dos relatórios de auditoria
Bolívia – Controladoria general del Estado Acesso em 28/02/2018	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO, existe a publicação de relatórios de auditorias
Chile – Controladoria General de la Republica Acesso em 28/02/2018	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM
Colombia - Controladoria General de la Republica Acesso em 28/02/2018	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Costa Rica - Controladoria General de la Republica Acesso em 28/02/2018	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Cuba – Controladoria General de la Republica de Cuba Acesso em 28/02/2018	SIM	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
Peru – La Controladoria General de la Republica Acesso em 28/02/2018	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM
Equador- Controladoria General del Estado Acesso em 28/02/2018	NÃO – Mas existe um link de denúncia	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO, existe o portal, mas só com informativos
México – Auditoria Superior de la Federacion Acesso em 28/02/2018	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO, tem o portal, mas só com informativos
Nicaragua - Controladoria General de la Republica Acesso em 28/02/2018	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO, existe só a publicação das atas das sessões
Republica Dominicana - Controladoria General Acesso em 28/02/2018	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Panamá – Controladoria General de la Republica Acesso em 06/03/2018	SIM, através de um link de denúncia cidadã	SIM	SIM	SIM	SIM
Honduras – Tribunal Superior de Cuentas Acesso em 06/03/2018	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM
El Salvador – Corte de Cuentas Acesso em 06/03/2018	SIM, através de um link de denúncia cidadã	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Guatemala – Controladoria General de Cuentas Acesso em 06/03/2018	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM

Os Tribunais de Contas brasileiros apresentaram percentuais mais favoráveis no quesito referente à existência de ouvidorias em suas estruturas. Todos possuem, enquanto que nas Entidades de Controle latino-americanas apenas 40% contam com ouvidorias em suas estruturas. Também são melhores os índices concernentes a presença de Portal da Transparência, no Brasil corresponde a 96,96%, ao passo que nas referidas Entidades o percentual foi de apenas 53,33%.

Pela análise comparativa dos dados, verifica-se que os Tribunais de Contas brasileiros têm uma preocupação maior com a transparência dos gastos públicos. No Brasil existe a lei da transparência, contudo não é necessário verificar se há normas congêneres nos países da América Latina, visto que suas Entidades Superiores de Fiscalização estão submetidas as normas da INTOSAI e OLACEFS.

A ISSAI 20 (OLACEFS, 2010), que traz os princípios de transparência e prestação de contas, propõe princípios para ajudar as entidades de fiscalização a dar o exemplo através de suas próprias práticas. Determina que as atividades e os processos de trabalho devem ser transparentes. Afirma que independente dos diferentes modelos existentes de controle, todas as entidades devem ter o objetivo comum de transparência e responsabilidade.

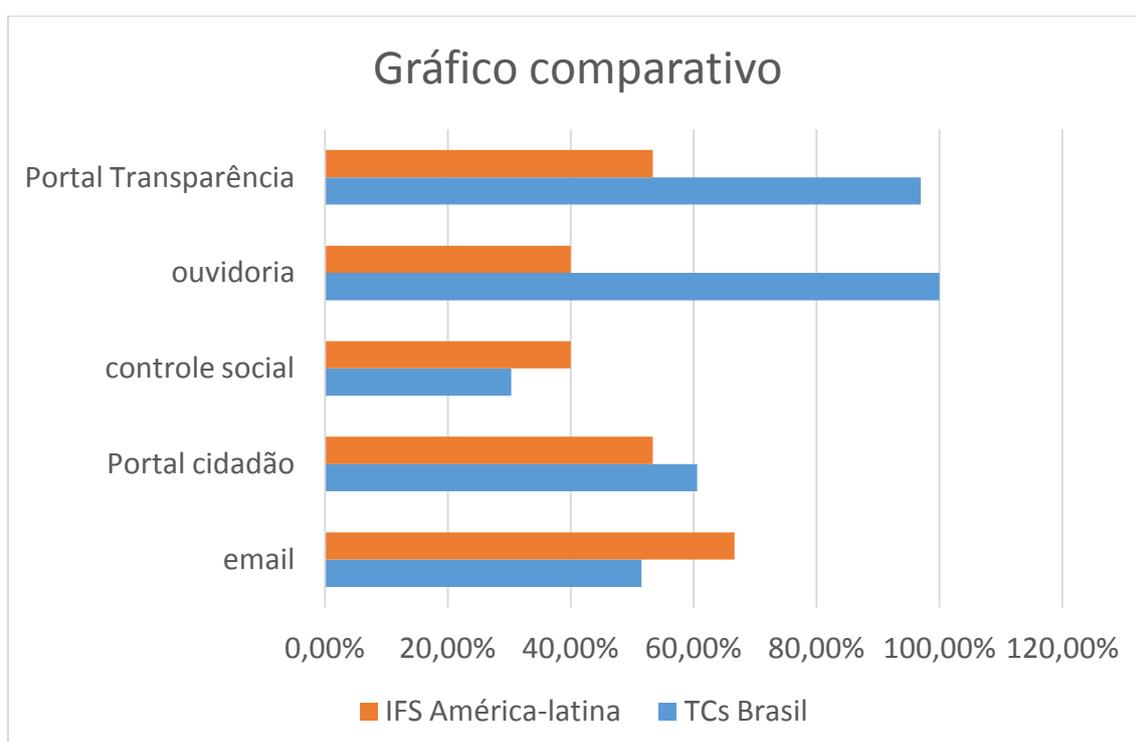
A norma ratifica a ideia de que a prestação de contas e a transparência são dois elementos importantes para a boa governança e não podem ser facilmente separadas, ambas abarcam mesmas ações, como o dever de reportar-se ao povo. Contudo, o conceito de prestação de contas está vinculado a ideia de relatórios e estrutura legal, cabendo as entidades apresentar relatórios sobre a regularidade e eficiência do uso dos recursos públicos, inclusive sobre suas próprias atividades e recursos.

Já transparência remete à ideia de informação pública, de forma oportuna, confiável, clara e relevante sobre suas competências, atividades, ações, desempenhos e gestão financeira. As entidades devem informar também sobre os resultados das suas auditorias e as decisões dos processos, tornando-as acessíveis à população. Contudo, para ser considerada transparente uma entidade não pode se resumir à disponibilização dos dados processuais ou de auditorias, como fazem a Auditoria Geral da Nação Argentina, a Controladoria Geral do estado da Bolívia, a Controladoria Geral do

Estado do Equador, a Auditoria Superior da Federação do México e a Controladoria Geral da República da Nicarágua.

Na Declaração de Santo Domingo (OLACEFS, 2012) a transparência foi novamente discutida e considerou-se que a falta de transparência, em conjunto com a corrupção, aniquila qualquer apoio do cidadão. Impossibilita a sua capacidade de mobilização e a participação na gestão eficaz dos recursos para que atendam atividade vitais que busquem erradicar a pobreza e promover o desenvolvimento econômico sustentável, assegurando-se a democracia e o Estado de Direito. Nesta declaração os titulares das entidades de fiscalização superiores comprometeram-se a fazer exposições sobre a transparência em suas diversas vertentes, como o acesso à informação pública pelo cidadão.

Fazendo-se um gráfico comparativo dos dados acima expostos, verifica-se que apesar do controle social e suas ferramentas ainda se apresentarem de forma incipiente nos Tribunais Brasileiros, a mesma realidade é presenciada nas Entidades Superiores de Fiscalização da América Latina. Nestas, a pouca transparência gera mais um empecilho para o exercício do controle social, assim como reduzido número de ouvidorias em suas estruturas organizacionais.



4 A INTERAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COM A SOCIEDADE EM REDE NA EFETIVAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL

Como explicitado no capítulo anterior, houve uma transição no modelo da Administração Pública, que deixa de ser burocrática e passa a ser gerencial. O novo modelo visa excelência no que se refere às finalidades das instituições públicas, para que suas atividades sejam pautadas na economicidade, produtividade e controle de resultados.

Esse paradigma gerencial vem sendo aprimorado pelo uso de ferramentas tecnológicas capazes de alterar as engrenagens internas do Estado, propiciando uma transformação digital no setor público com vistas a melhorar não só a alocação do erário, mas também a comunicabilidade com os diversos setores populacionais.

Para essa governança democrática afigura-se essencial garantir meios efetivos de transparência, inclusão digital, participação e controle social, de modo que os órgãos e entidades públicas sejam cada vez mais responsivos aos anseios e demandas da sociedade.

Em sendo assim, a nova forma de gestão pública produz reflexo na atuação dos órgãos de controle externo, vez que também precisam se preocupar em operar dentro dos padrões de eficiência, transparência e cidadania. Com isso, não podem ficar atados apenas à questão da legalidade, tem-se a necessidade de repensar seus processos, inclusive com a utilização de aparatos tecnológicos.

Para Ferraz (2011), surge um novo paradigma de controle, aproximando-se fatos, normas *prima facie*, procedimentos e demandas sociais no âmbito da Administração Pública. Representa a substituição do controle-sanção, concebido como ordem de coerção, pelo controle consensual, como meio de pacificação negociada das controvérsias.

O agir consensual na gestão administrativa admite a construção de soluções para os conflitos a partir da colaboração daqueles interessados no seu deslinde. E, por óbvio, essa nova forma de atuação não deve estar submetida unicamente ao âmbito do controle tradicional, voltado para a verificação estrita da aderência da atuação administrativa à legislação, sem espaço para diálogo.

Desse modo, cabe aos Tribunais de Contas atentarem-se para os efeitos da sua missão constitucional na efetividade da gestão pública, bem como para a utilização de mecanismos tecnológicos aptos à criação de meios adequados de interação com o cidadão, fomentando e fortalecendo o controle social.

Assim, cresce em importância a necessidade de atuação conjugada entre as fiscalizações técnica e social, estreitando as relações de forma a qualificar os resultados das políticas públicas por meio da concretização global e local do controle.

Como defendido por Vuolo (2011, p. 311) “não podem os cidadãos fiscalizar individualmente a gestão e, de outro, tampouco podem as instituições de controle garantirem sozinhas a efetividade dos resultados da gestão pública.”

De fato, a união entre o controle direto da população sobre a atividade administrativa do Estado e a fiscalização técnica realizada institucionalmente pelas Cortes de Contas fortalece o ideário democrático de controle, em um entrelaço no qual o recebimento e transmissão das informações são imprescindíveis.

Nesse ponto, cabe destacar a importância da função pedagógica dos Tribunais de Contas no esclarecimento e aprendizagem dos administrados no trato com a *res publica*, representando a missão de difundir conhecimentos imprescindíveis, sob o prisma do controle, para a boa e regular gestão dos recursos públicos.

Destaca Sobral de Souza (2018) a necessária contribuição dos Tribunais de Contas na promoção do esclarecimento e na ação pedagógica para garantir os elementos essenciais ao controle social, considerando que o cidadão, na qualidade de financiador da atividade administrativa, é o seu mais legítimo fiscal.

Assim, aliado ao fomento da participação cívica, é importante que a ela se conjugue a transmissão de informações úteis, com elementos que possam viabilizar à sociedade a análise transparente da condução dos negócios do Estado.

É exatamente neste ponto que ocorre a interface entre do controle social com o controle externo, realizado pelos tribunais de contas. Neste ponto percebe-se a possibilidade de interligação entre os sistemas, permitindo a transferência de dados mediante canais processadores de informação. (VUOLO, 2011, p. 313)

Afinal, é por meio do fluxo compartilhado de informações e experiências sobre o funcionamento da Administração Pública que se constrói coletivamente o conhecimento apto a tornar o Estado mais efetivo na prestação de serviços ao cidadão.

Nesse contexto, a modernização tecnológica surge como um importante elemento de ligação entre o controle exercido pelos Tribunais de Contas e a fiscalização promovida pela população organizada civilmente, de modo a adequá-los às necessidades da modernidade digital contemporânea.

E, do mesmo modo, a transmissão e posterior processamento das informações em uma lógica de redes, habilitada pela convergência tecnológica destinada a facilitar o intercâmbio entre Estado e sociedade por meio da internet, é essencial para a efetivação e conjugação dos controles externo e social.

4.1 A SOCIEDADE INTERATIVA: INFORMACIONAL E EM REDE

A evolução das necessidades humanas, as modificações econômicas e o desenvolvimento científico e tecnológico ocasionam rupturas e transformações sociais, impondo, como consequência, novas demandas sobre as instituições públicas.

Nesse contexto, é importante enfatizar que os processos sociais e formas organizacionais constituídos com base nas potencialidades advindas do desenvolvimento de tecnologias da informação acabam por direcionar a configuração da sociedade hodierna.

Uma sociedade informacional, segundo Castells (2016), posto ser uma forma de organização social em que a geração, o processamento e transmissão das informações tornam-se fontes fundamentais de produtividade em razão das condições tecnológicas da época.

Nessa mesma lógica, as comunicações em ampla escala também têm passado por significativas transformações tecnológicas e organizacionais,

seguindo o caminho dos sistemas horizontais de interatividade multidirecional, amplificada pela internet.

De fato, o âmago das transformações atuais relaciona-se com as tecnologias de informação, não só no que diz respeito às ferramentas a serem aplicadas, mas também no seu processo de desenvolvimento e na integração entre máquinas e homens. Para além do simples acesso à tecnologia, importa como esta é utilizada para a geração de novos conhecimentos.

Tecnologias essas que correspondem ao conjunto de ativos estratégicos relacionados à atividade técnica e soluções oriundas de recursos de computação, visando a produção, armazenamento e transmissão das informações. Segundo Saxby (1990) incluem o conjunto convergente de tecnologias em microeletrônica, telecomunicações, hardware, software e optoeletrônica.

Informa Castells (2016) que esse paradigma da tecnologia da informação possui como características o fato de que as tecnologias agem sobre a informação, a penetrabilidade dos seus efeitos na existência individual e coletiva, a lógica de redes, a flexibilidade e o alto grau de integração.

Na sociedade atual a informação e a tecnologia são partes essenciais da atividade humana, com conexões difusas e interconectadas em teias que possuem a fluidez necessária para aguentar as mudanças organizacionais e configurando-se de forma aberta e adaptável.

Em adendo, a convergência dessas tecnologias eletrônicas associada ao campo da comunicação foi decisiva para o surgimento da internet, cujo desenvolvimento, segundo Naughton (1999), foi consequência de estratégia militar, cooperação científica e iniciativa tecnológica.¹⁷

¹⁷ A origem da internet, a título informativo, remonta a uma das mais inovadoras instituições de pesquisa do mundo, a Agência de Projetos de Pesquisa Avançada, do Departamento de defesa dos Estados Unidos da América, ainda na década de 1960, em resposta ao medo gerado pelo lançamento do primeiro satélite artificial Sputnik. Foi desenvolvido um sistema tecnológico de comunicação invulnerável a ataques nucleares, tornando a rede independente de centros de comando e controle para que a própria mensagem procurasse suas rotas ao longo dessa rede. Somente mais tarde a tecnologia digital possibilitou o empacotamento de todos os tipos de mensagens, englobando som, imagens e dados, criando uma rede capaz de comunicar seus nós sem usar centros de controle. Foi a universalidade da linguagem digital e a lógica das redes do sistema de comunicação que geraram condições para a comunicação global horizontal. A primeira rede de computadores, denominada Arpanet, começou a funcionar em 1º de setembro de 1969. Contudo, somente em 1990, com a criação do aplicativo mundial world wide web (www), que organiza o teor dos sítios eletrônicos baseado no conteúdo, os usuários ganharam um sistema fácil de utilização dessa verdadeira teia mundial de

Segundo o Marco Civil da Internet, Lei nº 12.965 de 23 de abril de 2014, considera-se internet o conjunto de protocolos lógicos, estruturado em escala mundial para o uso público e irrestrito para possibilitar a comunicação de dados entre diferentes redes.¹⁸ Tal legislação reconhece o acesso à internet como essencial ao exercício da cidadania na sociedade contemporânea. (BRASIL, 2014)

Os provedores de internet conectam o indivíduo aos meios de comunicação de massa, possuem diversidade de conteúdo e flexibilidade de visualização, além de propiciarem um anonimato eletrônico capaz de estimular discussões e questionamentos mais desinibidos.

Nessa perspectiva, a internet e as tecnologias da informação e comunicação são instrumentos poderosos nessa nova ordem, com o condão de aproximar os interesses globais e locais, além de permitir que as informações circulem instantaneamente.

Contudo, conforme alerta Rodotá (2008) também possuem um caráter invasivo, influenciando nas relações sociais, pessoais, comerciais e até políticas, de onde surge o questionamento se tudo o que é tecnicamente possível, é também social e politicamente aceitável, eticamente admissível e juridicamente lícito.

Em um mundo de mudanças rápidas, o fluxo global do intercâmbio de informações conecta e desconecta as pessoas, físicas e jurídicas, públicas e privadas, remodelando a base material da coletividade e a própria atuação do Estado, que não pode ficar indiferente a essas transformações.

“Afinal, se vivemos em uma era digital, não se admite que o Estado continue sendo analógico, amarrado a papéis, carimbos e processos burocráticos.” (OLIVEIRA, 2017, p. 19).

O Estado, na medida em que tem o poder-dever de organizar as forças sociais determinantes em uma época e espaço determinados, representa um

comunicação que é a internet. Dados obtidos em: CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. **A era da informação**: Economia, Sociedade e Cultura. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

¹⁸ O marco civil da internet corresponde a uma legislação que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil, com a finalidade de proteção à privacidade e aos dados dos usuários, mas também à liberdade de expressão, possibilitando um equilíbrio entre esses direitos constitucionais. Ao mesmo tempo, regulamenta a atuação do poder público em relação à internet, tanto com o uso desta ferramenta para no agir estatal, quanto com o fomento à cultura e inclusão digital. Disponível no endereço eletrônico: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm

fator decisivo na interação entre a tecnologia e a sociedade, seja interrompendo ou impulsionando o domínio tecnológico.

Essa interação, tendo a virtualidade como importante dimensão da realidade, caracteriza a ideia de sociedade em rede, termo utilizado no presente estudo com base no entendimento do autor do conceito, Manuel Castells (2016).

A morfologia da sociedade na era da informação é constituída por redes, ou seja, por um conjunto de nós interconectados. E as tecnologias digitais de formação dessas redes possibilitam que sua configuração seja fundamentada na multiplicidade de padrões de comunicação.

Redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de desempenho). Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio. (CASTELLS, 2016, p. 554).

Assim, na sociedade em rede as interações sociais, sejam conexões pessoais, de trabalho ou cívicas, são ampliadas e densificadas por meios de comunicações organizados em torno da internet e da rede sem fio.

Essa vivência social cada vez mais interativa estimula a partilha de informações, ideias e até mesmo sensações de forma simultânea e com a particularidade da indiferença em relação à localização dos interlocutores. Os fluxos de informações são transmitidos imediatamente, e a sociabilização independe do conhecimento personalíssimo.

Tal processo de organização exerce influência no espaço e no tempo, redimensionando-os. O primeiro funciona como um suporte material da simultaneidade das práticas sociais realizadas a distância em um movimento contínuo, já a questão temporal refere-se à ordem sequencial ou não dos fenômenos sucedidos no contexto atual.

Afeta, ainda, as expressões culturais adquiridas pelos seres humanos no âmbito de suas relações sociais. A linguagem, os hábitos e os valores acabam por sofrer significativa influência desse sistema de comunicação horizontal.

A interatividade proporcionada por relacionamentos *on line* ocasionam mudanças comportamentais, a exemplo da grande expansão das comunidades virtuais, um fenômeno sociológico que, por meio da internet, une pessoas com interesses comuns.

Ademais, esclarece Lévy (1999) que não se pode tratar a tecnologia como algo que estivesse separado da sociedade e da cultura, como um sujeito autônomo que veio de outro planeta, pois aquela não é uma entidade real que existe independente do resto, que age por vontade própria. As atividades humanas abrangem, de forma indissolúvel, interações entre pessoas vivas, entidades materiais naturais e artificiais e ideias e representações.

Assim, não se pode conceber uma separação entre o humano e o seu ambiente material. O mundo material artificial não pode ser separado das ideias e técnicas que o conceberam e nem dos humanos que os inventaram, produziram e utilizam.

Pode-se separar a técnica, da cultura e da sociedade só no campo conceitual, mas jamais trata-los como atores independentes. Não há um problema puramente cultural ou puramente técnico, apenas nos escaninhos acadêmicos. As verdadeiras relações são criadas pela interação de um grande número de atores.

Essas transformações sociais nos mais diversos domínios constituem um espaço de sociabilidade não-presencial, fundamentado em uma rede global de infraestrutura de tecnologias da informação e apto a construir uma comunidade baseada não na geografia, mas em interesses comuns, com o poder de ocasionar um forte impacto na produção de valor.

Uma vez contextualizada a configuração da sociedade atual, organizada em redes e informacional, é preciso discorrer acerca do impacto que isso ocasiona na população e na sua forma de enxergar e alterar a realidade do agir estatal no trato com a coisa pública.

A ampla conectividade e mobilidade, com a disseminação de dispositivos e plataformas eletrônicas, tais como notebooks, smartphones e redes sociais, facilitam o acesso à informação, ao tempo em que possibilitam ao cidadão interagir com os poderes públicos.

É perceptível notoriamente questões comportamentais relacionadas ao perfil de cidadão-consumidor, com a busca frenética por notícias e a exigência

por resposta instantânea para os problemas que surgem da vivência em comunidade. Ademais, nota-se uma tendência de que o relacionamento ente cidadão e governo seja realizado, cadê vez mais, por meio de canais digitais.

A isso se somam as expectativas crescentes de cidadania, impulsionada por esses avanços sociais e também econômicos, que alteram a forma como a população enfrenta suas possibilidades pessoais e coletivas em relação aos serviços que necessitam, inclusive os propiciados pelo poder público.

Nesse ponto, importa explicitar que apenas o acesso aos aparatos tecnológicos não é garantia de equidade e participação social, é preciso que sua forma de utilização seja inteligível a todos, de modo que o combate à exclusão digital aparece como um dos pilares da cidadania na era informacional e um dos desafios do Governo, como será explicado no tópico seguinte.

E, ao poder de influenciar nos processos decisórios, surge a responsabilidade na definição de prioridades. Não basta a simples cobrança por melhores resultados, cabendo aos cidadãos uma atuação cooperativa com o Estado para que os comportamentos almejados sejam efetivamente alcançados.

Para essa realidade digital, busca-se a construção de um relacionamento aberto e com compartilhamento de dados entre governo, setor privado e o cidadão, que, ao mesmo tempo que participa desse processo, é o seu principal beneficiário. (OLIVEIRA, 2017)

Simultaneamente, a Administração Pública deve desenvolver políticas públicas essenciais e encontrar maneiras de utilizar a tecnologia da informação para melhor atender às necessidades dessa sociedade em constante mutação. O aproveitamento desses métodos busca ganhos de eficiência e eficácia, sendo um dever do Estado.

4.2 O GOVERNO DIGITAL

As transformações tecnológicas e a conectividade criaram novas visões de mundo. Ao mesmo tempo em que exercem forte influência nas

relações sociais, estão mudando o agir estatal no trato da coisa pública, assim como o modo como o Governo se relaciona com o cidadão.

Na realização de seu mister, a Administração Pública gerencia diversas áreas de interesse populacional, tais como saúde, educação, moradia, transporte, segurança e assistência social, sendo cada vez maior a cobrança por inovação digital e eficiência na execução desses direitos sociais. É de se dizer que para a atual sociedade informacional a aplicação da tecnologia nas políticas públicas é fator determinante para o desenvolvimento econômico e social.

É nesse cenário, no qual as plataformas tecnológicas de conexão sem fio são cada vez mais utilizadas para ampliar a comunicação e a transmissão das informações entre a população e o Estado, democratizar o cumprimento das demandas sociais e efetivar as políticas públicas, que se insere a temática do Governo Digital.

Nesse sentido, importante destacar o conceito formal adotado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OECD, considerando que Governo Digital refere-se ao uso de tecnologias digitais como parte integrada das estratégias de modernização governamentais, para gerar benefícios para a sociedade, baseando-se em um ecossistema governamental digital composto por atores públicos e privados que apoiam a produção e o acesso a dados, serviços e conteúdos mediante interações com o governo. (OECD, 2014).¹⁹

De maneira geral, essa forma de agir administrativo não remete apenas à passagem de serviços realizados em ambientes físicos para o mundo eletrônico ou virtual, informatizando os procedimentos. Mas sim na modernização das atividades e serviços públicos, com vistas a melhorar o atendimento às demandas da sociedade contemporânea.

No Brasil, a título de conhecimento, as ações voltadas para a informatização do Governo começaram a ser estruturadas com a criação do

¹⁹ A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) é uma instituição que possui como missão promover políticas que melhorem o bem-estar econômico e social das pessoas em todo o mundo. Com origens que remonta ao ano de 1960, atualmente reúne 35 países membros, sendo a sede em Paris, França e goza de excelente reputação internacional em matéria de governança pública. Em maio de 2007 o Brasil foi convidado a fortalecer a cooperação com essa instituição, funcionando como parceiro-chave no trabalho desenvolvido pelos órgãos da Organização. Informações disponíveis no sítio eletrônico da Instituição Internacional: <http://www.oecd.org/>.

Comitê Executivo de Governo Eletrônico, em 18 de outubro de 2000, com a finalidade de formular políticas e ações de implantação do Governo Eletrônico, estabelecendo diretrizes para a prestação de serviços e informações aos cidadãos com aplicação de tecnologias da informação e comunicação. (BRASIL, 2000b)²⁰

Esse tipo de estratégia visa o aumento da efetividade qualitativa dos programas governamentais, ao tempo em que amplia a interatividade e a facilitação de acesso da população aos diversos setores estatais, alinhando inovação, transparência e participação social no processo decisório. Inclusive com a criação de sítios eletrônicos ambientados na rede mundial de computadores, contendo informações acerca dos dados governamentais.

Em relação ao desenvolvimento evolutivo desse Governo, discorre Santos *et al.* (2013) acerca de uma escala de iniciativas para a presença governamental na internet, qual seja: informacional, na qual os sítios eletrônicos funcionam como simples murais de recados, apenas divulgando os serviços estatais; interacional, que já estabelece uma relação comunicativa entre o setor público e a sociedade; transacional, permitindo a realização de transações digitais ao mesmo tempo em que inclui um maior intercâmbio de informações e a garantia de segurança e veracidade dos dados; integrado, cuja característica é uma interface uniforme no que concerne aos procedimentos governamentais e o colaborativo, com o ápice de uso dos mecanismos que promovem a participação social.

Na Declaração de Punta Cana (OLACEFS, 2016) foi estabelecido um modelo de maturidade com quatro níveis possíveis. No básico, a relação entre as Entidades Fiscalizadoras Superiores e a população é pouco interativa, e dirigida fundamentalmente para os cidadãos considerados individualmente, se limitando a reconhecer-lhes o direito de acesso à informação e petição, assim como a apresentação de denúncias, sem maior envolvimento posterior.

No baixo, há uma maior interação baseada na disponibilização aos cidadãos e o fomento do uso de sistemas de informação e produtos de fiscalização entre outros. O intermediário é caracterizado pelo relacionamento

²⁰ Esse documento legislativo foi expressamente revogado pelo Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, disponível por meio eletrônico em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm

direto com os cidadãos mediante mecanismos de treinamento e com o uso de ferramentas ou meios que propiciem sua atuação nas distintas etapas de fiscalização, desde o planejamento, execução e conclusão.

O último é o alto em que existe uma associação entre as Cortes de Contas e os cidadãos, em que estes últimos contribuem nos processos decisórios, sem prejuízo do critério final.

Atualmente, a Administração Pública continua buscando alinhar os avanços da tecnologia da informação às expectativas da sociedade, redirecionando seu foco para ações e estratégias voltadas para a governança digital, em complemento aos princípios administrativos constitucionais.

O Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, institucionalizou a política de governança digital no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, com a finalidade de gerar benefícios para a sociedade por meio do uso de recursos tecnológicos e de estimular a participação social na fiscalização e avaliação dos serviços públicos disponibilizados em meio digital (BRASIL, 2016a)²¹.

Ainda de acordo com o supracitado Decreto, foram definidos alguns princípios a serem considerados nesse caminhar da Administração Pública rumo ao paradigma digital, tais como: foco nas necessidades sociais; abertura e transparência, mediante o tratamento de dados públicos disponibilizados para a população; atuação com simplicidade, a fim de evitar a fragmentação e exclusão social; prioridade dos serviços públicos disponibilizados por meios informatizados; inovação na concepção de soluções para a melhoria dos serviços ofertados ao público e participação e controle social, com o fito de promover a colaboração dos usuários no ciclo das políticas públicas.

Com essa política, para além de determinar quais informações a população merece receber ou mesmo determinar por si só quais as necessidades prementes da população, o Governo tem a intenção de buscar abordagens que permitam aos cidadãos participarem ativamente da

²¹ Os dados referentes à implementação desse paradigma de gestão pública digital com vistas a orquestrar sinergias que promovam a eficácia e a efetividade no Governo brasileiro e a construção colaborativa de políticas públicas, estão instituídos na Estratégia de Governança Digital, cuja publicação é composta por 10 objetivos e 51 iniciativas estratégicas, com validade até 2019, sendo alinhado com o Plano Plurianual (PPA 2016-2019). Para informações mais detalhadas, a realização do download desse documento está disponível no sítio eletrônico <http://www.planejamento.gov.br/EGD>

identificação e atendimentos das suas demandas, fazendo uso, para tanto dos ativos digitais.

O acesso à informação, a dinamização da prestação de serviço por meio de aparatos tecnológicos digitais e a efetiva participação social formam, então, um importante tripé estrutural para o Governo Digital. São as tecnologias da informação e comunicação funcionando como um meio colaborativo para moldar os resultados da governança pública, sob a coordenação da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação.

Observa-se um foco nas necessidades coletivas sociais, vez que os serviços devem ser programados e oferecidos sob a ótica dos seus destinatários finais, além de se buscar soluções inovadoras para garantir serviços públicos cada vez mais eficientes com um menor gasto dos limitados recursos públicos. Além disso, o Governo deve constituir-se em uma plataforma aberta, para que os diversos atores sociais possam contribuir para o seu desenvolvimento, propiciando um ambiente de democracia digital.

Com isso, surge também como um desafio estatal a inclusão digital da população, em relação ao acesso aos aparatos tecnológicos e à alfabetização para a capacidade de utilização dessas modernidades virtualizadas, para que as pessoas possam de fato contribuir com os decisores políticos na realização de um governo eficaz e inovador. Outrossim, a adoção de tais políticas governamentais contribuem para despertar no cidadão o interesse em monitorar a execução de projetos estatais disponibilizados digitalmente.

O Tribunal de Contas da União realizou um estudo acerca os programas de inclusão digital no Brasil, tendo identificado quatro desafios para os excluídos digitalmente: capacidade real de acesso, em razão dos custos para a disponibilização dos serviços; habilidades para a utilização, relacionada diretamente com o nível de instrução educacional da população; motivação, que se relaciona com a divulgação das vantagens da utilização de mecanismos eletrônicos e a confiança de que seus dados e informações serão devidamente assegurados. (BRASIL, 2015)

Assim, capacidade econômica, educação e informação tornam-se insumos fundamentais para gerar valor participativo nesse modelo de gestão fincado na internet e na conectividade, sob pena de uma existência marginal

daqueles que possuem um acesso limitado a essas tecnologias da informação e comunicação.

Relaciona-se, ainda, com a infraestrutura física das telecomunicações e com o barateamento do custo de acesso, com a preocupação em fornecer serviços específicos para grupos vulneráveis ou em desvantagem econômica, interligando inclusão social e digital.

No que concerne à relação entre o Governo Aberto e o Governo Digital, importante destacar a Declaração de Governo Aberto, que demonstra o compromisso global do governo brasileiro em aumentar a disponibilização de informações sobre as atividades estatais, com a criação de espaços virtuais seguros e acessíveis, além de idealizar meios de atrair a sociedade, com ideias inovadoras nesse quesito. (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2011).²²

A tecnologia atual não é somente um vetor estratégico para melhorar a informatização do setor público, funcionando também para a estruturação de governos mais abertos, transparentes, inovadores, participativos, confiáveis, controláveis e, ainda, com atenção à dignidade da pessoa humana.

O Brasil figura na posição 51^a na mais recente edição do índice de desenvolvimento do Governo Eletrônico da Organização das Nações Unidas, o qual apresenta uma visão geral do envolvimento das tecnologias da informação nos governos, em níveis global e regional. Essa é uma pesquisa que busca proporcionar uma avaliação indicativa da difusão do governo eletrônico por meio de uma avaliação comparativa de desempenhos entre os diversos países. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).²³

²² Refere-se a uma iniciativa multilateral com vistas a garantir compromissos concretos dos governos para a promoção de transparência, capacitação dos cidadãos e combate a corrupção, com o aproveitamento das novas tecnologias para fortalecer a governança. Foi lançada formalmente em 20 de setembro de 2011 e, atualmente, mais de 70 países são participantes dessa plataforma. Para maiores informações a respeito desse mecanismo internacional, vale observar o sítio eletrônico <https://www.opengovpartnership.org/>

²³ Essa pesquisa é fruto do esforço coletivo do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas, da Divisão de Administração Pública e Gestão de Desenvolvimento, além de diversos especialistas externos e pesquisadores de outras organizações. Engloba, ainda, questões e índices comparativos relacionados à integração política do governo eletrônico, à transparência e dados abertos dos governos, ao envolvimento da população por meio da participação eletrônica e à análise dos serviços disponibilizados *on line*. Para uma melhor compreensão dos assuntos abordados e também da metodologia aplicada, assunto que foge ao tema central da presente dissertação, importante verificar o documento completo, disponibilizado no sítio eletrônico: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>

Uma das faces mais visíveis do Governo Digital é a criação dos portais eletrônicos e a construção de canais de interação com o cidadão, disponíveis ao acesso de um clique na rede mundial de computadores. A título de exemplo, é possível destacar o Participa.br²⁴, o Portal Brasileiro de Dados Abertos²⁵ e o Dialoga Brasil.²⁶

No entanto, conforme explanado por Santos, Bernardes e Mezzaroba (2010), os sítios eletrônicos governamentais não podem figurar simplesmente como um mural informativo eletrônico, tendo como principal função promover a comunicação e assegurar a participação dos cidadãos para que haja um verdadeiro Estado Democrático de Direito.

Assim, para além dos aspectos tecnológicos da construção de *sites* na internet, com a disponibilização de dados públicos e serviços *on line*, faz-se necessário investimentos no fator humano, a fim de minimizar os danos de uma exclusão digital, colocando o cidadão no centro das definições dos assuntos de seu interesse, individual e coletivo.

No âmbito do Governo Federal, a Portaria nº 290, de 29 de setembro de 2016 disciplina a implantação, promoção e acompanhamento de redes de conhecimento para o aprimoramento da governança digital, com vistas a promover o compartilhamento de informações e prospectar novas tecnologias para facilitar a prestação de serviços públicos disponibilizados em meio digital. (BRASIL, 2016).

No âmbito governamental, a questão vai além da cobrança da população por uma maior qualidade e eficiência nos programas governamentais ou da busca por algoritmos inteligentes. Essa transformação digital deve representar uma mudança de postura cultural da população, com o

²⁴ Sítio Eletrônico governamental com o objetivo de colaboração no passo a passo das consultas públicas e discussões de políticas públicas. Disponível no endereço eletrônico: <http://participa.br/>

²⁵ Esse portal é uma ferramenta disponibilizada pelo Governo para que a população possa encontrar e utilizar dados abertos e informações públicas, promovendo a interlocução entre os atores sociais e a Administração Pública, a fim de promover impactos positivos sob o ponto de vista econômico e social. Essa iniciativa foi consolidada pelo Decreto nº 8.777, de 12 de maio de 2016. Disponível no endereço eletrônico: <http://dados.gov.br>

²⁶ Consiste em um espaço virtual para participação digital, com 14 temas e 80 programas prioritários do governo federal para que a população proponha melhoria nas políticas públicas. Disponibilizado no endereço eletrônico: <http://dialoga.gov.br/>

devido estímulo estatal, para que as limitações tecnológicas, orçamentárias e burocráticas sejam superadas.

4.3 O CONTROLE NA ERA DIGITAL

As questões que circundam essa temática acabam por se entrelaçar com as atividades de controle da atividade estatal, em razão do amplo acesso informacional e de comunicação que caracteriza a sociedade em rede, conectando o local e o global. Da mesma forma, um governo digital, intensamente conectado e fazendo uso de tecnologias da informação para modernizar suas atividades, requer também a realização de um controle que também seja digital.

Assim, pode-se considerar que o controle digital se refere à utilização de modernas ferramentas tecnológicas para angariar e análises de dados como meio de modernização das entidades fiscalizadoras na identificação de falhas, riscos, anomalias fraudulentas e ineficiência nos gastos públicos.

A ideia geral de um controle digital relaciona-se diretamente com a fiscalização técnica exercida pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores, na medida em que o uso dessas tecnologias da informação e comunicação proporcionam um suporte mecânicos, metodológico e estatísticos nas auditorias sobre as diferentes áreas do Governo. Mas também se alinha com o controle social, pois a utilização de suportes informacionais auxiliam o monitoramento dos indicadores de desempenho governamental pelos próprios cidadãos, conectados com a realidade local e global.

Assegura Barros (2017) que, de maneira geral, os governos e entidades públicas que não alcançam um nível de excelência na gestão pública possuem características similares no que diz respeito ao controle dos gastos públicos, quais sejam: capacidade pequena de avaliar as intervenções públicas; pouca tempestividade na detecção de anomalias e baixa resolutividade após a descoberta; baixo nível de responsabilização e deficiência na escolha das ações a serem fiscalizadas.

A aplicação dessas inovações tecnológicas comunicativas é também capaz de aproximar a conexão de dados entre os gestores e as instâncias de controle, pois possibilitam a transmissão e busca remota das informações

cruciais para as ações de fiscalização. Ademais, inegável que a assimetria de conteúdos amplia a necessidade de burocratização do processo fiscalizatório, fato este que pode ser devidamente mitigados com a utilização de insumos digitais.

Destaca Locken (2018, p. 293) que “num mundo baseado na informação os órgãos de controle devem se organizar de forma dinâmica e em rede para se adequar às novas exigências da sociedade da informação”.

Assim, o incremento tecnológico no âmbito do controle, fomentada principalmente pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores, traz benefício para a própria estruturação do monitoramento do erário, para os gestores das políticas públicas e, conseqüentemente, para a sociedade como um todo. Funciona, inclusive, como ferramenta imprescindível para a boa governança pública.

4.3.1 Tecnologias da informação aplicadas ao controle externo

Conforme consignado nos capítulos anteriores, os controles externo e social são instrumentos centrais para o aperfeiçoamento da governança e gestão administrativa, a otimização do erário e a supressão de potenciais desvios e irregularidades. Desse modo, o precisam se fazer presentes em todas as fases dos procedimentos administrativos, a fim de que seja viável detectar possíveis incongruências em tempo hábil para a realização das correções necessárias.

Se o controle é um instrumento essencial para o equilíbrio republicano, a realização de um controle eficiente, aprimorado pelo uso de tecnologias da informação, e, portanto, condizente com a Era Digital, certamente é requisito fundamental para uma democracia saudável. (CAVALCANTE, 2017)

Nesse caminho, as entidades de fiscalização possuem o desafio de utilizar a tecnologia para o controle dos gastos públicos de modo a assegurar que os avanços dessa nova Era propiciem benefícios concretos para a coletividade, aprimorando a gestão e a execução dos programas governamentais.

De fato, a busca pela inovação constitui elemento fundamental para essas instituições, inclusive para que consigam corresponder às expectativas da atual sociedade informacional, que não apenas demanda serviços de

qualidade, como também procura participar ativamente das ações da gestão pública.

Consoante Remis Balaniuk (2017) as tecnologias da informação e comunicação funcionam como uma ampla plataforma de serviços, interconexão, armazenamento e distribuição de informações digitais, tornando-se essenciais para o governo e para os próprios cidadãos.

Com o paradigma do controle digital, a automação e o poder das ferramentas ampliam a possibilidade de direcionar esforços no sentido de evitar a ocorrência de falhas e irregularidades, ao invés de somente identificar desvios já ocorridos.

Em verdade, as tecnologias da informação possuem o diferencial de oferecer fluidez, qualidade e tempestividade na fiscalização dos gastos públicos, na medida em que viabilizam a identificação de tendências e padrões de comportamentos, públicos e privados.

E, segundo Ernst (2014), a sofisticação dos algoritmos de análise de dados no âmbito da auditoria permite a visualização do fato em tempo real, a previsão do que poderá acontecer e planejamento de um modo de atuação para que sejam obtidos resultados mais efetivos.

Contudo, para o incremento do uso das tecnologias da informação nas instâncias de controle, também se faz necessário a realização de estratégias voltadas para a garantia de que os dados públicos das diversas esferas do governo estejam disponibilizados, assim como sua qualidade e confiabilidade.

Importante mencionar que dados acessíveis ao público correspondem aos símbolos ou valores gerados pelo Governo e que não estejam sob sigilo ou restrição de acesso, bem como que os dados abertos são aqueles acessíveis ao público, representados por meio digital, estruturados em formato aberto e referenciados pela internet. (BRASIL, 2016b)²⁷.

Nessa perspectiva, ganham relevo os procedimentos informacionais destinados a extrair conhecimento dos dados em diversos formatos, estruturados ou não, com a utilização combinada de técnicas de áreas relacionadas à estatística, ciência da informação e da computação.

²⁷ Conceitos extraídos do Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. Disponível eletronicamente em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm

Englobam domínios tais como *Big Data*, que corresponde ao volume crescente de dados armazenados com elementos informacionais, *Data Mining*, referente à mineração dos dados, agregando e organizando-os em busca de padrões, mudanças e anomalias relevantes, *Business Intelligence*, que diz respeito ao processo de coleta, organização, análise, compartilhamento e monitoramento dos dados que oferecem suporte à gestão de negócios. (ROSA, 2017)

Afinal, a existência de um grande volume de dados relacionados ao funcionamento administrativo e, portanto, de interesse para as entidades fiscalizadoras, não é garantia de extração de informações úteis ao controle, tornando imperioso o desenvolvimento de metodologias e processos de trabalho adequados à realidade atual.

Em termos de ganhos para o controle, a Ciência de Dados possibilita: o uso de análise preditiva para geração de alertas e análise de riscos junto à Administração Pública, evitando desperdícios; a exploração de dados não estruturados para a melhoria da assertividade das decisões no âmbito do controle; o uso de informações geoespaciais para o acompanhamento remoto de ações governamentais e a mineração de grafos, tais como a análise de redes de relacionamentos. (BALANIUK, 2017)

Com utilização de técnicas de mineração de dados, por exemplo, é possível antever os possíveis resultados usando metodologias baseadas em aprendizagem automática e análise de variáveis interligadas. Isso permite que as entidades fiscalizadoras reconheçam padrões e planejem suas ações com foco em objetos com maior probabilidade de prejuízos.

Do mesmo modo, os recursos tecnológicos geoespaciais são valiosos para as atividades finalísticas dos órgãos de controle, pois atuam na indicação da posição, geometria e topologia de objetos no âmbito espacial. Ao possibilitarem a análise remota do território fiscalizado, permitem o aumento da capacidade de fiscalização, com a redução dos custos de deslocamento.

Em uma realidade de governo aberto no que se refere à informação e transparência, foi criada a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), que corresponde a um conjunto de tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle voltados para atender às condições de disseminação e compartilhamento de dados públicos. (BRASIL, 2016b)

Ocorre que tais dados abarcam inúmeras temáticas associadas à atividade-fim das entidades fiscalizadoras. Nesse ponto, a gestão do conhecimento aparece como uma prática organizacional facilitadora do aproveitamento das informações à sistemática do controle. Além disso, também é importante a utilização dos aparatos tecnológicos com o objetivo de estreitar as fronteiras entre os diversos departamentos, por meio de redes organizacionais que possibilitem a interseção dos dados e o reaproveitamento e replicação dos resultados obtidos.

E, para que esses dados cheguem à população como um todo, as chamadas tecnologias cívicas aparecem como instrumentos capazes de aprimorar a comunicação com a sociedade, tornando os dados públicos inteligíveis aos cidadãos, e, conseqüentemente, potencializando o controle social e de sua interseção com o controle externo.

Nesse contexto, o modelo de operação do controle externo realizado pelos Tribunais de Contas não pode ficar obsoleto. O conhecimento difundido e os dados captados por meio dessas tecnologias devem ser aproveitados ao máximo para a melhoria das competências técnicas desses órgãos e para a redução de possíveis hiatos de informação com os próprios gestores públicos.

Afinal, a estrutura hermética, burocrática e legalista das Cortes de Contas, analisadas nos capítulos anteriores, não se coaduna com a abertura e conectividade propiciada pela atual morfologia da sociedade e do Estado, bem como com o modelo hodierno de Administração Pública gerencial que prima pela obtenção dos melhores resultados.

Tendo em vista que a ampla disponibilidade de informações acerca do funcionamento da Administração eleva o nível da transparência e facilita o acompanhamento das ações governamentais pela população, é fundamental que as Cortes de Contas participem e também atuem como indutores desse processo.

Devem adaptar-se às necessidades da moderna conjuntura da organização social, atuando não somente como simples detector de irregularidades e de subsunção do fato à legislação, mas funcionando como vetor de integração entre o Estado e a população.

Na era da interatividade e da interconectividade é esperado que se produza uma rede de informação com interface que permita o cruzamento de dados entre as instituições. Informações íntegras, disponíveis e acessíveis, que estimulem uma cidadania interativa (VUOLO, 2011, p. 313)

Cabe aos Tribunais de Contas adotarem uma postura proativa de estímulo às práticas digitais, liderando pelo exemplo e atuação concreta, mediante o uso intensivo de plataformas tecnológicas e divulgação e processamento de dados para transformar as atividades do controle externo.

Exige, ainda, o desenvolvimento de competências dentro da própria instituição, uma vez que a apropriação dos benefícios e dos riscos da inovação tecnológica não se alcança tão somente com as aquisições de maquinário, é preciso formar um corpo técnico disposto a desenvolver esses modelos de organização e ação.

Esse é um método que envolve aspectos humanos, tecnológicos, culturais e até políticos, e, quanto maiores forem as possibilidades de acesso e contribuição aos repositórios informacionais, mais sofisticados será a realização do processo decisório.

No entanto, Santos *et al.* (2013), como já exposto acima, verificou que 13 sítios eletrônicos dos Tribunais de Contas brasileiros não dispunham do endereço eletrônico institucional, sendo que em outros 13 foi difícil localizar tal informação. Assim, o cidadão precisa telefonar ou comparecer pessoalmente ao órgão, o que demonstra um descompasso com a tendência de simplificar e facilitar as práticas e o acesso dos cidadãos.

Para comparar os dados da pesquisa dos autores acima citados com a situação atual dos Tribunais de Contas Brasileiros, realizou-se levantamento em todos os tribunais, com fim de apurar se o número de sítios eletrônicos que não dispunham de endereço eletrônico institucional ou cuja localização era difícil permanece o mesmo.

Atualmente, verificou-se que 16 Tribunais de Contas não possuem endereço eletrônico institucional ou o mesmo é de difícil localização no seu sítio eletrônico. Comparando com os dados anteriores, houve uma melhora significativa de aproximadamente 143% (cento e quarenta e três por cento), ou de 28% (vinte e oito por cento) ao ano.

Tais cálculos consideraram que antes apenas sete tribunais possuíam endereço institucional, sendo que atualmente o número elevou-se para 17 tribunais. Dessa forma, o acréscimo corresponde à aproximadamente 143%.

O endereço eletrônico institucional do Tribunal de Contas da Bahia, não está na página inicial. Todavia, o mesmo está presente no caminho denominado de fale conosco. Ou seja, apesar de não estar na página inicial, não houve grandes dificuldades na sua localização, vez que o cidadão ao buscar contatar o Tribunal poderia facilmente descobrir não apenas o telefone, mas também o endereço eletrônico.

Tribunais com endereço eletrônico na página principal ou de fácil localização no sítio eletrônico oficial	Tribunais sem endereço eletrônico na página principal ou de fácil localização no sítio eletrônico oficial
TCE Acre (acesso em 22/02/2018)	TCE Espírito Santo (acesso em 26/02/2018)
TCE Alagoas (acesso em 22/02/2018)	TCE Goiás (difícil localização: inserido no link fale com o controle interno) (acesso em 26/02/2018)
TCE Amapá (acesso em 22/02/2018)	TCE Minas Gerais (acesso em 26/02/2018)
TCE Amazonas (acesso em 22/02/2018)	TCE Pará (acesso em 26/02/2018)
TCE Bahia (localizado no fale conosco) (acesso em 22/02/2018)	TCE Paraíba (acesso em 26/02/2018)
TCE Ceará (acesso em 22/02/2018)	TCE Paraná (acesso em 26/02/2018)
TCE Maranhão (acesso em 26/02/2018)	TCE Rio de Janeiro (acesso em 26/02/2018)
TCE Mato Grosso (acesso em 26/02/2018)	TCE Rio Grande do Sul (acesso em 26/02/2018)
TCE Mato Grosso do Sul (acesso em 26/02/2018)	TCE Rondônia (acesso em 27/02/2018)
TCE Pernambuco (acesso em 26/02/2018)	TCE Santa Catarina (acesso em 27/02/2018)
TCE Piauí (acesso em 26/02/2018)	TCE Tocantins (acesso em 27/02/2018)
TCE Roraima (acesso em 27/02/2018)	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (acesso em 27/02/2018)
TCE São Paulo (acesso em 27/02/2018)	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (acesso em 27/02/2018)
TCE Sergipe (acesso em 27/02/2018)	Tribunal de Contas do Município de São Paulo (acesso em 27/02/2018)
TC do Distrito Federal (acesso em 27/02/2018)	Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (acesso em 27/02/2018)
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (acesso em 27/02/2018)	TCU (acesso em 08/03/2018)
TCE Rio Grande do Norte (acesso em 12/03/2018)	

O preocupante é que os tribunais em cujas páginas oficiais é difícil a localização do seu endereço eletrônico ou não os têm, representam quase 50% da totalidade dos Tribunais. Além disso, nem no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União (TCU) localizou-se qualquer endereço eletrônico institucional.

Na Carta de Serviços ao Controle Social, confeccionado pelo próprio TCU, em 08 de dezembro de 2017, apenas informa o telefone da sua Ouvidoria e sobre a existência do aplicativo móvel *EuFiscalizo*. Contudo, não indica qualquer endereço eletrônico. (BRASIL, 2017) Na referida Carta, o único meio de registrar manifestações e acessar informações é através da Ouvidoria do TCU, sendo que o contato somente é realizado por telefone ou aplicativo.

Ao acessar o sítio <http://www.eufiscalizo.gov.br/>, verifica-se que o mesmo se encontra desatualizado, vez que a notícia mais recente remonta a 28 de agosto de 2017. No mais, ao clicar no *link Fale com o TCU*, encaminha-se para a sua própria página da Ouvidoria. Na realidade, a existência deste sítio eletrônico não traz ganhos efetivos para o controle social. Ele apenas remete para o sítio do TCU, não cria novos canais de interação ou de informação.

No livro *Conociendo el Tribunal*, confeccionado pelo TCU, com o objetivo de apresentar o trabalho do Tribunal de Contas da União do Brasil e da sua importância para a sociedade brasileira, também não é informado qualquer endereço eletrônico institucional. Apenas, informa o telefone da Ouvidoria. (BRASIL, 2016c)

Também não estão acessíveis os endereços eletrônicos institucionais dos seguintes Tribunais de Contas: do Espírito Santo, de Minas Gerais, do Pará, da Paraíba, do Paraná, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul, de Rondônia, de Santa Catarina, de Tocantins, dos Municípios do Estado da Bahia, dos Municípios do Estado de Goiás, do Município de São Paulo e do Município do Rio de Janeiro.

Na página eletrônica do Tribunal de Contas de Goiás localizou-se seu endereço eletrônico institucional no canal do fale com o controle interno. Contudo, foi muito difícil descobrir o endereço dentro do *site*. Tanto que em nova análise das páginas dos Tribunais de Contas, não se localizou o canal acima referido.

4.3.2 Tecnologias cívicas e o controle social

A sociedade informacional e organizada em redes está estruturada em uma conectividade e sociabilidade virtual ancorada por tecnologias da informação. As pessoas recebem a todo momento um grande fluxo de informações e estão cada vez mais conectadas digitalmente.

A disseminação de dispositivos eletrônicos, tais como tablets, smartphones e aplicativos de redes sociais, propicia essa constante conexão entre as pessoas e também da população com o Poder Público, em uma troca que traz benefícios no âmbito administrativo e social.

No entanto, a simples exposição dos dados governamentais brutos não é garantia que as informações alcancem a população como um todo ou mesmo que os cidadãos leigos consigam apreender os conhecimentos advindos da análise desses dados.

Os dados correspondem a formas organizadas de informação, e podem ser apresentados de forma estruturada, quando contém uma organização que já identifica diversos pontos da informação, e de forma não estruturadas, quando não possuem todas as informações sobre o conteúdo gerado, demandando um processamento prévio para a realização da análise (BATIMARCH, 2015)²⁸.

A maior parte dos dados transmitidos à população não são estruturados, encontrando-se em portais de internet, mensagens em redes sociais e imagens. Logo, faz-se necessário transmutar as informações relacionadas à gestão pública em produtos inteligíveis à grande massa populacional.

Para que, assim, as pessoas tenham conhecimento suficiente sobre o funcionamento da Administração Pública e a forma como são alocados os recursos públicos. Tal conhecimento é fundamental para que os cidadãos participem de modo mais colaborativo no planejamento dos programas governamentais, ao tempo em que viabiliza a fiscalização da sua execução.

²⁸ Conteúdo extraído do sítio eletrônico do Instituto Information Management (IIMA), uma comunidade formada por profissionais voltados a gerar insights e conhecimentos com o uso da tecnologia da informação como estratégia. Disponível em: <http://docmanagement.com.br/>

Contudo, em atenção ao princípio da impessoalidade, tais canais de comunicação não podem servir apenas como um meio de promover o Governo ou mesmo vincular determinados atos à pessoa particular do gestor, pois a finalidade da atuação administrativa deve ser objetiva e ter como propósito a supremacia do interesse público.

As tecnologias cívicas atuam no sentido de estimular a colaboração das pessoas nas questões públicas, aprimorar a comunicação e o cocompartilhamento de dados de interesse da coletividade, com destaque para os aplicativos cívicos, que adicionam às redes sociais o objetivo cívico. (BALANIUK, 2017).

A utilidade dessas plataformas também reside no fato de que funcionam como verdadeiras vias de mão dupla, na medida em que transmitem informações úteis para a população ao mesmo tempo em que disponibilizam espaços para colher as impressões individuais de cada pessoa acerca daqueles dados.

O governo com dados abertos e os aplicativos colaborativos, em uma atuação conjugada, aproximam a relação entre a coletividade e o Estado. Em sendo assim, o acesso amplo e atualizado ao conhecimento gerado por intermédio dessa interação fortalece o controle social.

Os cidadãos, conhecedores da situação estatal e das metas a serem atingidas, possuem condição de verificar se o planejamento administrativo está sendo cumprido a contento e se os serviços públicos oferecidos à população estão adequados à realidade individual e coletiva.

E, conseqüentemente, podem questionar e exigir a melhoria das políticas públicas. Outrossim, em caso de verificação de desvios e irregularidades podem demonstrar sua indignação e cobrar mudanças nas diversas esferas governamentais.

As redes sociais digitais, por exemplo, são canais propícios para a organização de movimentos sociais voltados para reforma dos programas de governo, pois criam um ambiente de comunicação horizontal apto a mobilizar a população e decidir quais plataformas precisam ser defendidas.

Os movimentos sociais em rede apresentam características em comum: o uso das redes de comunicação e plataformas da internet; inexistência de um centro identificável e de lideranças formais, vez que são

constituídos de redes abertas; são simultaneamente locais e globais, pois começam em contextos específicos e partem do mundo virtual para o espaço urbano, mas são conectados com o mundo inteiro; são virais, iniciando-se por uma centelha específica de indignação e a passagem para a esperança reformas se realizam por deliberação no espaço da autonomia. (CASTELLS, 2017).

Para além da busca por novas amizades ou parceiros comerciais, os usuários das redes sociais buscam e produzem conteúdos úteis, inclusive no que se refere à tomada de decisão no âmbito da gestão e governança pública. Por certo que a tecnologia não determina os movimentos sociais, porém, inegável que as redes de internet e de telefonia celular correspondem a verdadeiras formas organizacionais da expressão cultural e de plataformas para a autonomia política.

No Brasil, o Passe livre; em Istambul, o Parque Gezi; em Nova York, o *Occupy Wall Street*,²⁹ uma multiplicidade de movimentos sociais em rede e constituídos por indivíduos que convivem confortavelmente e usam de maneira essencial as tecnologias digitais, trazendo a marca da sociedade atual. (CASTELLS, 2017)

Em outro âmbito, as entidades de fiscalização superiores também figuram como componentes importantes nessa ampliação e fortalecimento da participação e fiscalização social. Busca-se alcançar o topo da escala de engajamento entre os órgãos de controle e os cidadãos, para que estes possam contribuir efetivamente para o processo decisório do controle.

²⁹ O ponto de partida original do movimento Passe Livre foi a descoberta de fraudes no cálculo das tarifas de transporte coletivo urbano na cidade de Porto Alegre. No entanto, a partir de convocações postadas em redes sociais, milhares de pessoas aderiram ao movimento no Brasil inteiro. O protesto foi coordenado via internet pelo Movimento Passe Livre e acabou por virar um movimento geral contra a corrupção. Já a defesa do Parque Gezi, em junho de 2013, teve início quando o Governo de Erdogan decidiu destruir um jardim remanescente no centro histórico de Istambul, Turquia e os defensores ambientalistas resolveram se organizar para evitar a destruição. Ocorreu um confronto violento, cujas imagens foram amplamente divulgadas pelo Youtube e o Twitter foi utilizado para mobilizar milhares de novos manifestantes. Já o Occupy Wall Street foi uma resposta à bolha no mercado imobiliário americano, quando muitas pessoas perderam suas casas e grande parte do valor pelo qual haviam trocado sua vida. Foi um movimento que nasceu digital, pois o grito de indignação e o apelo para a manifestação vieram de blogs, a exemplo do Anonymous, e foram postados continuamente no Facebook e no Twitter. Informações obtidas em: CASTELLS, Manuel. *Redes de Indignação e Esperança. Movimentos sociais na era da internet*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

Nessas entidades o fomento da cidadania encontra-se entre suas competências, devendo agir como indutores e facilitadores da disponibilização de dados abertos e aceleradores da expansão dos aplicativos cívicos. Devem, ainda, cobrar de seus jurisdicionados uma atitude proativa no sentido de ampliar e diversificar os dados disponibilizados, ao tempo em que devem se apropriar das informações obtidas junto às tecnologias colaborativas e compará-los aos dados oficiais, com vistas a direcionar e melhorar o controle. (BALINIUK, 2017)

Trazendo a questão para a realidade dos Tribunais de Contas brasileiros, a título informativo, foi realizada uma pesquisa empírica com base em dados retirados das páginas iniciais dos seus sítios eletrônicos oficiais, com a finalidade de verificar se essas entidades disponibilizam atalhos para redes sociais com objetivo cívico, direcionando os gestores e a população para esses canais propícios à interação. Os dados foram colhidos no dia 10 de março de 2018.

REDES SOCIAIS	TRIBUNAIS DE CONTAS
Facebook (26)	TCU, TCE-AC, TCE-AL, TCE-AM, TCE-CE, TCE-ES, TCE-GO, TCE-MA, TCE-MT, TCE-MS, TCE-MG, TCE-PA, TCE-PR, TCE-PE, TCE-PI, TCE-RN, TCE-RS, TCE-RO, TCE-RR, TCE-SP, TCE-SE, TCE-TO, TC-DF, TCM-GO, TCM-PA, TCM-SP
Twitter (26)	TCU, TCE-AL, TCE-AM, TCE-CE, TCE-GO, TCE-MA, TCE-MT, TCE-MS, TCE-MG, TCE-PA, TCE-PB, TCE-PR, TCE-PE, TCE-PI, TCE-RN, TCE-RS, TCE-RO, TCE-RR, TCE-SC, TCE-SP, TCE-SE, TCE-TO, TC-DF, TCM-GO, TCM-PA, TCM-SP
Youtube (20)	TCU, TCE-AC, TCE-AL, TCE-AM, TCE-CE, TCE-ES, TCE-GO, TCE-MA, TCE-MS, TCE-MG, TCE-PA, TCE-PR, TCE-PE, TCE-PI, TCE-RR, TCE-SC, TCE-SP, TCE-SE, TCE-TO, TCM-SP
Flickr (08)	TCU, TCE-AM, TCE-CE, TCE-GO, TCE-MG, TCE-PR, TCE-RS, TCE-SP
Instagram (08)	TCE-AL, TCE-AM, TCE-CE, TCE-ES, TCE-GO, TCE-PA, TCE-RO, TCM-PA,
Google+ (02)	TCE-AC, TCE-AL
Linkedin (02)	TCE-MS, TCE-MG

Na tabela acima, organizou-se os dados de forma a apurar quais redes sociais são mais utilizadas pelas Cortes de Contas brasileiros. Notou-se que o Facebook e o Twitter são as plataformas sociais virtuais com maior adesão, provavelmente pela maior interação promovida por essas mídias.

Tribunais de Contas	Facebook	Twitter	Youtube	Flickr	Instagram	Google+	Linkedin
TCE-AL	x	x	x		x	x	
TCE-AM	x	x	x	x	x		
TCE-CE	x	x	x	x	x		
TCE-GO	x	x	x	x	x		
TCE-MG	x	x	x	x			x
TCU	x	x	x	x			
TCE-MS	x	x	x				x
TCE-PA	x	x	x		x		
TCE-PR	x	x	x	x			
TCE-SP	x	x	x	x			
TCE-AC	x		x			x	
TCE-ES	x		x		x		
TCE-MA	x	x	x				
TCE-PE	x	x	x				
TCE-PI	x	x	x				
TCE-RS	x	x		x			
TCE-RO	x	x			x		
TCE-RR	x	x	x				
TCE-SE	x	x	x				
TCE-TO	x	x	x				
TCM-PA	x	x			x		
TCM-SP	x	x	x				
TCE-MT	x	x					
TCE-RN	x	x					
TCE-SC		x	x				
TC-DF	x	x					
TCM-GO	x	x					
TCE-PB		x					
TCE-AP							
TCE-BA							
TCM-BA							
TCE-RJ							
TCM-RJ							

A tabela acima apresenta as redes sociais presentes nos sítios eletrônicos dos Tribunais de Contas brasileiros. Os dados foram organizados de forma decrescente, utilizando como critério a quantidade de redes informadas pelos Tribunais. Verifica-se que apesar da maioria integrar redes sociais, ainda não aderiram os Tribunais de Contas dos Estados do Amapá, da Bahia, do Rio de Janeiro, dos Municípios do Estado da Bahia e do Município do Rio de Janeiro. Ademais, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará não foi inserido, em razão de sua extinção (BRASIL, 2017c)

A Corte de Contas do Estado do Ceará também disponibiliza um número de telefone móvel que possui o aplicativo de troca de mensagens instantâneas *whatsapp*, e, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul disponibiliza um *link* para o Vimeo, site de compartilhamento de vídeos. Já o Portal dos Tribunais de Contas do Brasil³⁰ mantém atalho para as redes sociais Facebook e Youtube.

Em relação ao conteúdo disponibilizado nessas redes sociais, a regra é que sejam disponibilizadas informações referentes à missão institucional desses Tribunais, com reprodução dos informes nos diferentes canais de interação.

O Tribunal de Contas da União possui também uma plataforma com serviços de informações para apoio ao ecossistema de dados abertos e aplicativos cívicos, denominada Nuvem Cívica, que presta os seguintes serviços à sociedade: concentração e difusão de dados abertos tratados segundo critérios relacionados ao controle digital e disponibilizados em diversos formatos; recepção de dados gerados pelos cidadãos, captando dados gerados pelos aplicativos cívicos; uso e divulgação dos dados captados, ao quais irão contribuir na análise dos serviços e políticas públicas.³¹

Disponibiliza ao público, ainda, aplicativos identificados pelo termo “Tribunal de Contas da União”, destacando-se a função Eu Fiscalizo que permite ao cidadão interagir com o TCU para enviar manifestações a respeito

³⁰ Sítio eletrônico que reúne informação de todos os Tribunais de Contas do Brasil, além de apresentar um ambiente virtual denominado Fiscal Cidadão, com dados de interesse ao controle social. Disponível em: < <http://www.controlepublico.org.br/>.

³¹ Os dados na sua integralidade podem ser consultados na página do Tribunal de Contas da União: <http://portal.tcu.gov.br/desafio-aplicativos-civicos/nuvem-civica>.

de serviços públicos e da aplicação de recursos públicos. Ao acessar a opção “Quero me manifestar”, o interessado poderá selecionar uma categoria, escrever um título e sua mensagem, bem como adicionar evidências por meio de fotos georreferenciadas e arquivos em PDF. Após o envio, acompanhará em “Minhas manifestações” o andamento da sua mensagem, podendo, inclusive, adicionar mais evidências e informações.³²

O Tribunal de Contas do Estado de Goiás disponibiliza ainda o aplicativo TCE-GO, por meio do qual o cidadão pode mandar texto, gravar áudio ou vídeo, tirar fotos e enviar as coordenadas do local onde constatou uma irregularidade. A resposta do Tribunal também será encaminhada ao usuário por meio do aplicativo.³³ O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba também disponibiliza o aplicativo Nosso TCE PB, com funções similares.

Os dados captados junto à população, tendo como meio condutor as tecnologias da informação voltadas para os objetivos cívicos, servem como indicadores para a análise das políticas públicas e para o conhecimento sobre o funcionamento da máquina pública nas diversas localidades e esferas sociais. São, portanto, essenciais para o controle público técnico e social.

4.4 OS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS COMO ALIMENTADOR E REALIMENTADOR DA REDE INFORMACIONAL

Um dos pressupostos do Estado Democrático de Direito é a plenitude do exercício da cidadania, não reduzindo o papel desta ao voto. Para solucionar esse entrave, surge como resposta a criação de espaços públicos que garantam à população o exercício efetivo dos direitos e deveres pertencentes a uma comunidade política e socialmente articulada.

A transparência e a disponibilização dos dados públicos são pressupostos para a participação ativa do cidadão no controle social, porém, para a viabilização deste afigura-se essencial a construção de canais de comunicação e diálogo entre a população e os poderes públicos. E, em uma

³² O passo a passo para instalar o aplicativo está disponibilizado no endereço eletrônico: <https://play.google.com/store/apps/details?id=br.gov.tcu.eufiscalizo>

³³ O passo a passo para instalar o aplicativo está disponibilizado no endereço eletrônico: <https://play.google.com/store/apps/details?id=br.gov.go.tce.android>

realidade cada vez mais virtualizada, natural a tendência de que esses ambientes sejam também digitais.

Em relação aos espaços públicos, leciona Ribeiro (2002, p.67) que é requisito para a sua criação “a existência de uma ética que valorize a solução coletiva e a construção da sociedade com relações que se baseiam na cidadania e na igualdade.”

As entidades fiscalizadoras possuem um papel fundamental na construção desses espaços, pois também são responsáveis por tornar mais transparentes as ações estatais e de seus agentes, e, com isso, propiciarem as condições necessárias para a população se manifestar, inclusive em meio virtual.

Na Declaração de Punta Cana (OLACEFS, 2016) as Entidades Fiscalizadoras Superiores Latino Americanas acordaram que possuem a obrigação de promover a participação popular na fiscalização, com intuito de melhorar a qualidade da fiscalização dos programas e projetos. Para isso, compromissaram-se a incorporar espaços e mecanismos de participação cidadão no controle institucional da gestão pública de forma permanente.

Essa declaração retoma as conclusões da XXIII Assembleia Geral da Olacefs que já tratava da participação popular no controle fiscal, o que denominamos de controle social, como a ação fomentada pelas Entidades Superiores de Fiscalização por diversos meios disponíveis para que os cidadãos, atuando de maneira direta ou através de suas organizações, exerçam atos que efetivamente melhorem a gestão pública e a qualidade da gestão institucional. Firma a ideia de que a participação popular na fiscalização aumenta a responsabilidade e o integridade da gestão pública.

As entidades fiscalizadoras já reconheceram o seu papel de fomentadoras do controle social, cabendo a elas criarem espaços permanentes que promovam a interação entre o cidadão e os órgãos de controle. O interessante é compreender que esse processo é dialógico. O órgão fomenta o controle e o exercício deste é benéfico ao controle externo que competente àquele.

A sociedade atual organiza seus processos em estruturas e métodos informacionais. Desta forma, os Tribunais de Contas devem repensar seus métodos e técnicas de atuação, de forma a se adequar a esta sociedade. As

condições tecnológicas propiciam novas possibilidades para o próprio exercício da atividade de controle. (RIBEIRO, 2002).

Todo o processo de controle é baseado nas informações coletadas, fornecidas e processadas, funcionando como o insumo e o objeto desse processo de produção. E, a adequação dos Tribunais de Contas à nova era informacional irá simplificar e tornar mais ágil esse fluxo de informações, tornando o controle externo mais rápido e eficiente.

No que tange ao controle social, torna-se mais adequado ao Estado Democrático de Direito um modelo de controle externo que possibilite uma participação social ativa. E, como ferramentas essenciais para que isso ocorra, aparecem as estratégias desenvolvidas pelas tecnologias da informação e comunicação. A realização de um controle atento, digital e integrado, capaz de detectar tempestivamente as anomalias e penalizar os responsáveis, desencoraja a ilicitude.

Para tanto, é preciso que haja canais multidirecionais por onde as informações oficiais úteis fluirão do Governo para o cidadão e, ao mesmo tempo, percepções e demandas voltarão do cidadão para a Administração Pública e para as entidades de controle, que irão processar esses dados. Para tanto, a população deve ser estimulada a buscar e produzir esses conteúdos, e o controle técnico deve estar equipado para fomentar e coletar essas informações.

A imagem da relação entre os Tribunais de Contas e a população, no exercício do controle social, é semelhante à do círculo hermenêutico gadameriano. A linguagem é figurada pela informação, sendo que a circularidade não se dá entre passado e presente, entre o ser e o texto, mas entre o Tribunal de Contas e o cidadão. Contudo é uma relação baseada na circularidade em forma de espiral, pois em momento algum o início irá coincidir com o final. Não há final, mas sempre uma troca de informações que gera uma nova troca, em um movimento constante.

Por óbvio, que se busca apenas fazer uma analogia com a imagem do círculo hermenêutico, de forma a tornar mais abordável a ideia do Tribunal como alimentador e retroalimentador. Em momento algum, intenta-se igualar as informações sobre a execução dos recursos públicos à linguagem, vez que

aquelas nada mais são do que a própria linguagem. Esta é o lugar em que toda a experiência humana está para os seres e aonde se revela o mundo da vida.

O objetivo é demonstrar que após a capacitação e estimulação da população para que exerça o controle social (estabelecer uma consciência cidadã), cabe ao Tribunal fornecer as informações necessárias para o seu exercício. Contudo, ao passo que o cidadão o exerce, ele retroalimenta o sistema de controle externa. E este disponibiliza novas informações. Ou seja, o movimento é constante e quando estabelecida a circularidade não se consegue classificar quem é o alimentador e o retroalimentador.

Apenas uma verificação é possível, que ambos se beneficiam dessa relação quase de mutualismo, pois é uma relação interespecífica em que ambos se beneficiam e mais, tornam-se praticamente imprescindíveis para a sobrevivência de ambos.

Os Tribunais de Contas têm como matéria-prima de todo o seu exercício de controle externo as informações, sem elas não há controle. Contudo, eles não conseguem obtê-las de forma ampla sozinhos, ou melhor, eles conseguem se alimentar de forma mais substancial quando vários fiscais atuam com ele conjuntamente.

Já a população é prejudicada quando o exercício do controle não é eficaz, pois esse é essencial para garantir que os recursos públicos sejam gastos em ações que garantam uma melhor qualidade de vida para o povo.

A grande diferença existente entre os polos dessa relação (Corte de Contas e Povo) é a responsabilidade dos Tribunais de Contas na verificação da verossimilhança das informações que disponibiliza, principalmente quando o meio utilizado é o virtual. Como é sabido, este meio é muito utilizado para disseminação de informação falsas, cabendo aos Tribunais preocuparem-se com a averiguação da sua procedência e não agir como um simples propagador de informações. Cabe a eles, apurar e trabalhar os dados que lhes chegam, assim como os que fornecem, preocupando-se em utilizar uma linguagem clara e objetiva que não permita distorções.

Há o risco da disseminação de informações inverídicas, em razão da facilidade de propagação de informações alheias, tendo em vista que o número de possíveis destinatários destas informações é vasto e diversificado (SILVA; DETONI, 2016)

Relaciona-se com o fenômeno de construção e disseminação de informações de caráter falso de forma intencional, com a finalidade de direcionar o pensamento coletivo, principalmente no ambiente amplamente virtualizado e conectado que a sociedade contemporânea está vivenciando, com notícias veiculadas não só nos canais de comunicação tradicionais, tais como revistas e jornais, mas também com conteúdos disseminados em espaços digitais.

Nesse ponto, o marco civil da internet é uma importante construção legislativa com vistas à proteção do ambiente virtual, seja em relação à segurança do conteúdo, como em relação à proteção dos dados e registro de acesso dos usuários. Ao mesmo tempo fomenta a inclusão digital e o uso responsável da internet.

Faz-se necessário, então, o desenvolvimento de medidas que amplifiquem a participação social e facilitem as formas de acesso ao Estado. Assim, a utilização de redes de trabalho e informações criadas ou compartilhadas no ambiente seguro dos Tribunais de Contas tornará mais eficiente a atividade de controle social, desde que utilize os mesmos códigos.

Nesse mesmo sentido, enfatiza Rosa (2017, p. 99) que “parece não restar dúvida de que este é o caminho, formar redes - e redes de redes- que permitam ampliar a capacidade de processar e de acumular informações por meio do conhecimento e do modo de fazer das organizações públicas. ”

Assim, a sociedade, ao assumir a sua função de alimentadora dos Tribunais de Contas, prestando constantemente informações que auxiliem na correção das políticas públicas, contribuirá para a própria atividade de controle exercido por essas entidades de fiscalização. Isso representa uma convergência da atual morfologia social, qual seja, sociedade em rede com o controle técnico realizado pelas Cortes de Contas, por meio de conectores digitais, criando uma nova base material para o desempenho da fiscalização da gestão pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações tecnológicas aceleram a conexão global, influenciam a morfologia social, ocasionam mudanças no agir estatal, e, conseqüentemente, nos métodos de realização do controle externo. Envolvem, então, aspectos humanos e institucionais, com impactos nas relações políticas de poder.

Associando as tecnologias digitais móveis à transparência dos dados abertos governamentais criam-se pontes entre a sociedade e a Administração Pública. Com isso, amplia-se a possibilidade de intervenção dos cidadãos nas tomadas de decisão e no controle da gestão estatal, além de aumentar a demanda por qualidade na realização das políticas públicas pelo governo, fortalecendo a democracia participativa.

Observa-se, então, que a estrutura hermética e burocrática dos Tribunais de Contas não se mostra compatível com a abertura e conectividade propiciada pela atual morfologia social e estatal, quais sejam, uma sociedade informacional, constituída por redes, e um Governo Digital. Afigura-se essencial, portanto, adequar seu mister ao controle digital, fazendo uso das tecnologias da informação.

Ademais, conforme explicitado no corpo da pesquisa, os Tribunais de Contas brasileiros têm o dever constitucional de tornar efetivo o direito ao exercício do controle social. Este direito é um direito de segunda dimensão, então decorre deste direito um dever estatal, que não se reduz aos entes federados, mas a todos os órgãos públicos, em especial os de controle, que se beneficiam da efetivação do controle social, já que a matéria-prima do controle institucional também é a informação.

A base material para a missão constitucional das Cortes de Contas é a informação útil, sendo extremamente importante o apoio da sociedade na coleta e produção dos dados necessários para a excelência da execução das suas atribuições institucionais.

Para isto, cabe-lhes estimular a população a exercer esse controle, criando uma consciência cidadã, e capacitando-a para tal exercício. Concomitantemente, devem viabilizar os meios para o seu exercício.

Nesse ponto, as tecnologias cívicas atuam como importantes fontes de informação para sociedade sobre o funcionamento da gestão pública e da execução dos serviços essenciais postos à disposição dos administrados.

A integração entre o controle técnico realizado pelos Tribunais de Contas e o controle social realizado pela população também é viabilizada com a construção de plataformas digitais abastecidas com repositórios de dados públicos abertos, estruturas que permitam analisar a semântica desse conteúdo e ferramentas tecnológicas que propiciem essa conexão. O órgão fomenta o controle e o exercício deste é benéfico ao controle externo que compete àquele.

De fato, uma infinidade de conexões pode ser identificada com base na análise de dados interconectados obtidos pela definição de ligações entre os indivíduos, verificando os relacionamentos entre os diversos atores públicos e privados, em particular com o uso de redes sociais. No âmbito do controle, por exemplo, é possível identificar fluxos financeiros atípicos, possíveis cartéis, prováveis desvios de funções, indícios de conluio entre empresas e entes públicos.

Natural, portanto, que as Cortes de Contas, conhecedoras do funcionamento da Administração Pública orientem os profissionais da tecnologia da informação no desenvolvimento dessas ferramentas cívicas. Assim, para atuarem como instrumento do controle social, devem cumprir alguns requisitos mínimos.

Um dos quesitos é a disponibilização dos dados referentes à gestão pública de forma inteligível e, de preferência, condensados em apenas um ambiente e acessíveis virtualmente. A questão da disponibilização virtual dos dados públicos é uma exigência da própria legislação pátria, qual seja, a Lei da Transparência, que exige, ainda, a imediaticidade.

Outro encargo é a criação de canais para interação, nos quais o cidadão pode tanto informar sobre possíveis irregularidades, como solicitar informações. A existência destes canais também é uma exigência legal, pois os Tribunais são obrigados a disponibilizar em seus sítios eletrônicos um Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

Contudo, ao analisar as páginas eletrônicas das Cortes de Contas brasileiras, verificou-se que não há o cumprimento integral da Lei

Complementar nº131/2009, aliás, nem os requisitos mínimos para respeito ao princípio da transparência são cumpridos por todos os Tribunais. Também foram encontradas falhas nos serviços de informação.

Averiguou-se que, na prática, apenas quatro Tribunais possuem um portal de controle social ou um protótipo deste. Todavia, em nenhum destes portais de controle social verificou-se o cumprimento do tripé imediatividade, conteúdo pedagógico e canal de interação. Mesmo as páginas dos Tribunais em redes sociais ainda demonstram que estes estão em um nível bastante informacional, em que a interatividade não é o padrão.

Todavia, é possível perceber um grande avanço pela quantidade de *sites* que se propõem a fomentar o controle social, sejam eles governamentais ou não. Estes apresentam layout atrativo, conteúdo pedagógico, mas pecam pela falta de dados disponibilizados, pois não são alimentados com imediatividade. Com já dito no corpo desta pesquisa, o Portal EuFiscalizo do Tribunal de Contas da União teve sua última atualização em agosto de 2017. No site da Associação Contas Abertas que avalia o nível de transparência dos portais dos governos federal, estaduais e municipais do Brasil e divulga o Índice de transparência, a notícia mais recente é de 31 de maio de 2014.

Ou seja, as tecnologias da informação mostram-se excelentes ferramentas para o fomento e implementação do controle social, mas o problema está na dificuldade de conseguir os dados e na ausência de vontade dos órgãos em alimentar o sistema operacional necessário para viabilizar essa fiscalização. No Brasil, são diversas as iniciativas de criação de portais que buscam a interação com o cidadão, mas, a cada nova tentativa, termina-se apenas por colecionar um novo portal.

Pelo exposto, no decorrer do presente estudo foi possível inferir que com o domínio das informações e o potencial das tecnologias digitais para o aprimoramento do ambiente institucional, o corpo técnico das Cortes de Contas poderá combinar a mineração e análise de dados obtidos em conjunto com a sociedade com a estratégia da sua fiscalização, trazendo benefícios inegáveis para o controle externo, além de impelir a uma gestão pública mais proba e legítima.

REFERÊNCIAS

ALVES, Jolinda de Moraes; ALMEIDA, Denise Maria Fank de. Participação e controle social: a experiência do Conselho Municipal de Assistência Social de Londrina/PR. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, Ano XVII, n. 30, 2013.

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

AFROSAI. **African Organization of Supreme Audit Institutions**. Disponível em: <https://afrosai-e.org.za/>. Acesso em: 20 jul. 2017.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 5 ed. Coimbra: Almedina, 2016.

ARABOSAI. **Arab Organization of Supreme Audit Institutions**. Disponível em: http://www.arabosai.org/En/sai-s-members_108_208. Acesso em: 20 jul. 2017.

ARAÚJO, Júlio César Manhães de. **Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010.

ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina**: publicación del bicentenario. Buenos Aires: Corte Suprema de Justicia de la Nación; Biblioteca del Congreso de la Nación; Biblioteca Nacional, 2010.

ASOSAI. **Asian Organization of Supreme Audit Institutions**. Disponível em: <http://asosai.org/asosai/#none>. Acesso em: 20 jul. 2017.

ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS. **Índice de transparência**. Disponível em: <https://indicedetransparencia.com/contato/>. Acesso em: 07 mar. 2018.

ATRICON. Associação dos membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Diagnóstico dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo**. Brasília: Atricon, 2013.

_____. **Para brasileiros, Tribunais de Contas são essenciais no combate à corrupção e à ineficiência, revela pesquisa Ibope/CNI**. Publicado em 3 ago. 2016. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/imprensa/para-brasileiros-tribunais-de-contas-sao-essenciais-no-combate-a-corrupcao-e-a-ineficiencia-revela-pesquisa-ibopecni/>. Acesso em: 19 jul. 2017.

BALANIUK, Remis. **Novas tecnologias aplicadas ao controle**. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. (coord.). **O controle da Administração Pública na Era Digital**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico**

no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BARROS, Fábio Henrique Granja de. **Controles Eficientes na Administração Pública**. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. (coord.). O controle da Administração Pública na Era Digital. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, abr./jun. 2005.

BATIMARCH, Susana. **A diferença entre dados estruturados e não estruturados**, 2015. Disponível em: <http://docmanagement.com.br/03/06/2015/a-diferenca-entre-dados-estruturados-e-nao-estruturados/>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. Decreto n. 966-a, de 7 de novembro de 1890. **Coleção de Leis do Brasil - 1890**, Página 3440 Vol. Fasc.XI

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial [da] União**, Rio de Janeiro, RJ, 24 fev. 1891.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial [da] União**, Rio de Janeiro, RJ, 16 jul. 1934.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial [da] União**, Rio de Janeiro, RJ, 10 nov. 1937.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial [da] União**, Rio de Janeiro, RJ, 19 set. 1946.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 24 jan. 1967.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 05 out. 1988. N. 191-A, p. 1.

_____. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 5 maio 2000a.

_____. Decreto s/n de 18 de outubro de 2000. **Diário Oficial [da] União, Brasília**, DF, 19 out 2000b.

_____. Lei n. 131, de 27 de maio de 2009. **Diário Oficial [da] União, Brasília**, Brasília, DF, 28 maio 2009.

_____. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Diário Oficial [da] União, Brasília**, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

_____. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 24 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 2.151/2015-Plenário**. Brasília, 2015.

_____. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 18 jan. 2016a.

_____. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. **Diário Oficial [da] União, Brasília**, DF, 12 mai. 2016b.

_____. Tribunal de Cuentas de la Unión. **Conociendo el Tribunal: Tribunal de Cuentas de la Unión**. 6. ed. Brasília: TCU, 2016c.

_____. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão. Portaria nº 290, de 29 de setembro de 2016. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 30 set. 2016d.

_____. Proposta de Emenda à Constituição n. 22/2017, apresentada em 07 de jun. de 2017. Altera o artigo 22, altera o inciso III do art. 52, altera o artigo 73, acrescenta o artigo 73-A, altera o parágrafo único do art. 75, altera a alínea “r” do inciso I do artigo 102, todos da Constituição Federal, e acrescenta os artigos 29-A e 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para modificar a forma de composição dos Tribunais de Contas, criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e adotar outras providências. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 08 jun. 2017a.

_____. Supremo Tribunal Federal. Suspendo julgamento de ações que questionam número de conselheiros do TCM-SP. **Notícias STF**, Brasília, 02 ago. 2017b.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 5763 , Relator(a): Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2017. **Diário da Justiça Eletrônico**, n. 256, Brasília, 10 nov. 2017c.

_____. Tribunal de Contas da União. Carta de Serviços ao Controle Social. Brasília, **Cartilhas, manuais e tutoriais**, dez. 2017d.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre Controle Social do Poder e Participação Popular. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 189, jul./set. 1992.

_____. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v.1, n. 9, 2001.

CAROSAI. **Caribbean Organization of Supreme Audit Institutions**. Disponível em: <http://carosai.org/>. Acesso em: 20 jul. 2017.

CASTARDO, Hamilton Fernando. **O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro**. Campinas: Milenium, 2007.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. A era da informação: Economia, Sociedade e Cultura. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

_____. **Redes de Indignação e Esperança**. Movimentos sociais na era da internet. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Legalidade**: combate à corrupção e compliance na “Era Digital”. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. (coord.). O controle da Administração Pública na Era Digital. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

CHAVES, Renato Santos. **Controles na Administração Pública**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2014.

COSTA, Ana Maria; VIEIRA, Natália Aurélio. Participação e controle social em saúde. In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **A saúde no Brasil em 2030- prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro**: organização e gestão do sistema de saúde. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

COUTINHO, Júlia Maia de Meneses; CUNHA, Jânio Pereira da; SILVA, Lucas Gonçalves da Silva. A separação de poderes sob as perspectivas das elaborações teóricas de Locke e Montesquieu: origens, essências e diferenças- elemento de equilíbrio e/ou pseudoliberalidade?. In: MORAES, Filomeno (coord.). **Teoria do poder**. v. 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

EFSUR. **Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Países Del Mercosur y Asociados**. Disponível em: <http://efsur.org/>. Acesso em: 5 jul. 2017.

ERNST, Young. Harnessing the power of data: How Internal Audit can embed data analytics and drive more value. **Insights on governance, risk and compliance**. 2014. Disponível em: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-internal-audit-harnessing-the-power-of-analytics/\\$FILE/EY-internal-audit-harnessing-the-power-of-analytics.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-internal-audit-harnessing-the-power-of-analytics/$FILE/EY-internal-audit-harnessing-the-power-of-analytics.pdf). Acesso em: 07 jul. 2017.

EUROSAI. European Organisation of Supreme Audit Institutions. Disponível em: <http://www.eurosai.org/en/about-us/members/>. Acesso em: 20 jul. 2017.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FERRAZ, Luciano. **Os novos rumos para o controle da Administração Pública: auditorias de gestão e eficiência administrativa**. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. Belo Horizonte, 2003.

_____. Termos de Ajustamento de Gestão (TAG): do sonho à realidade. **Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto

Brasileiro de Direito Público, n. 27, set/out. /nov. 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/luciano-ferraz/termos-de-ajustamento-de-gestao-tag-do-sonho-a-realidade>. Acesso em: 10 mar. 2017.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. Regime jurídico dos tribunais de contas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

GUERRA, Evandro Martins; PAULA, Denise Mariano de. A função jurisdicional dos Tribunais de Contas. In: FERREIRA, Diogo Ribeiro; MAIA, Renata C. Vieira (coord.). **Processo Civil aplicado aos Tribunais de Contas**: Novas tendências a partir do CPC de 2015. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

INTOSAI. **International Organization of Supreme Audit Institutions**. Disponível em: <http://www.intosai.org/>. Acesso em: 07 jul. 2017.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle compartilhado das políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ISSAI. La Declaración de Lima, de octubre de 1977: ISSAI 1. **Las normas internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI)**, Viena, Áustria, 1977.

_____. Principios de transparencia y rendición de cuentas: ISSAI 20. **Las normas internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI)**, Viena, Áustria, 2010.

_____. **International Standards of Supreme Audit Institutions**. Disponível em: http://www.issai.org/en_us/site-issai/. Acesso em: 11 jul. 2017.

KAUFMANN, Daniel et al. The Worldwide Governance Indicators: methodology and Analytical Issues. **World Bank- Draft Policy Research Working Paper**, Washington, set. 2010. Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/wgi.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2018.

KELLES, Márcio Ferreira. **Controle da Administração Pública Democrática**: Tribunal de Contas no controle da LRF. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Ed. 34, 1999.

LIMA, Luiz Henrique. Composição e funcionamento dos Tribunais de Contas: anotações à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: LIMA, Luiz Henrique (coord.). **Tribunais de Contas**: temas polêmicos: na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MACIEIRA, Leonardo dos Santos. Auditor Constitucional dos Tribunais de Contas: natureza e atribuições. In: LIMA, Luiz Henrique (coord.). **Tribunais de**

Contas: temas polêmicos: na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MEIRELLES, Heli Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MILESK, Hélio Saul. Tribunal de Contas: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras. **Revista Interesse Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MOREIRA, João Batista Gomes. Direito Administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro. A atuação constitucional dos tribunais de contas e de seus magistrados (composição, atuação e deliberações): de Eisenhower a Zé Geraldo. In: LIMA, Luiz Henrique (coord.). **Tribunais de Contas:** temas polêmicos: na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luís Afonso Gomes. Governança Pública: O desafio do Brasil. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

NAUGHTON, John. **A Brief History of the future:** The origins of the internet. Londres: Weidenfeld and Nicolson, 1999.

NÓBREGA, Marcos. **Os Tribunais de Contas e o controle dos programas sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

OISC. **Organização das Instituições Superiores de Controle da Comunidade dos países de língua portuguesa**. Disponível em: <http://www.oiscclp.org/>. Acesso em: 10 jul. 2017.

OLACEFS. Declaración de Asunción. Principios sobre Rendición de Cuentas. XIX Asamblea General de la OLACEFS. **Declaraciones Oficiales**, Asunción, Paraguay, 22 out. 2009.

_____. Declaración de Santo Domingo, a los veinte días del mês de abril del año dos mil doce. **Declaraciones Oficiales**, Santo Domingo de Guzmán, República Dominicana, 2 maio 2012.

_____. Acta de la XXIII Asamblea General Ordinaria de La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), celebrada en la ciudad de Santiago, Chile. **Resoluciones A.G**, Santiago, Chile, 11 dec. 2013.

_____. Declaración de Punta Cana. Sobre la promoción de la participación ciudadana em el seguimiento y la fiscalización de los Objetivos de Desarrollo

Sostenible- Agenda 2030. XXVI Asamblea General de la OLACEFS.
Declaraciones Oficiales, Punta Cana, República Dominicana, 21 out. 2016.

_____. **Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores**. Disponível em: <http://www.olacefs.com/>. Acesso em: 10 jul. 2017.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP – OGP. **Declaração de Governo Aberto**. 2011. Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>. Acesso em 10 jan. 2018

OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. O controle da administração pública na era digital. *In*: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. (coord.). **O controle da Administração Pública na Era Digital**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **United Nations e-government survey 2016**: e-government in support of sustainable development. New York, 2016. Disponível em: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>. Acesso em 10 jan. 2016.

PASAI. **Pacific Association of Supreme Audit Institutions**. Disponível em: <http://www.pasai.org/about-pasai/>. Acesso em: 20 jul. 2017.
PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, nov./dez. 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PLATT NETO, Orion Augusto et al. Publicidade e Transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contab. Vista & Rev.**, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./ mar. 2007

QUIJANO, Rubén Edgardo. O Controle Público Argentino. *In*: Congresso Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 25., 2009, Curitiba. **Anais...** Belo Horizonte: Fórum, 2011.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. O problema central do controle da Administração Pública pode ser resumido ao debate sobre modelos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 33, n. 93, jul./set. 2002.

RODOTÁ, Stefano. **A vida na sociedade da vigilância** - A privacidade hoje. Organização, seleção e apresentação: Maria Celina Bodin de Moraes. Tradução: Danilo Doneda e Luciana Cabral Doneda. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

ROSA, Antônio Quintino. Visão Estratégica: Governança e Planejamento. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. (coord.). **O controle da Administração Pública na Era Digital**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SANTOS, Paloma M.; BERNARDES, Marciele B.; MEZZARROBA, Orides. E-democracia: possibilidades e a experiência brasileira frente aos novos sistemas. In: MEZZARROBA, Orides; GALINDO, Fernando (Ed.). **Democracia eletrônica**. Zaragoza: Prensas Universitarias, 2010.

SANTOS, José Luis Lins dos. Transparência regulatória e controle social. In: PROENÇA, Jadir Dias; PAULO, Carla Beatriz de (org.). **Experiências exitosas em regulação na América latina e caribe**. Brasília: Presidência da República, 2012.

SANTOS, Paloma Maria *et al.* Ranking dos tribunais de contas brasileiros: uma avaliação a partir dos padrões web em governo eletrônico. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, maio/jun. 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed., rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SAXBY, Stephen. **The Age of Information**. Londres: Macmillan, 1990.

SOUSA SILVA, Eliane de. Auditoria operacional: um instrumento de controle social. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas- RTTC**, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, set. 2011.

SILVA, Lucas Gonçalves da; NASCIMENTO, Leonardo Lessa Prado. A constitucionalização do direito como paradigma para a ciência jurídica: o necessário cuidado para com algumas armadilhas do neoconstitucionalismo brasileiro. In: LIMA, Martonio Mont' Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Newton de Meneses (coord.). **Temas do pensamento constitucional brasileiro**. v. 4. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

SILVA, Lucas Gonçalves da; DETONI, Andréa Galvão Rocha. A proteção dos direitos fundamentais à luz da sociedade da informação. In: PORTELA, Irena (dir.). **O direito constitucional e o seu papel na construção do cenário jurídico global**. Barcelos, Portugal: Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, 2016.

SOBRAL DE SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho. **Escola de Contas e o controle social na formação profissional**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SOUZA, Adenisio Álvaro Oliveira de *et al.* **Controle Social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 3. ed., reimp. Brasília: Gráfica Positiva, 2012.

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen et al. **Controle Social**: orientações aos cidadãos para a participação na gestão pública e exercício do controle social. 3.ed. Brasília: Positiva, 2012.

TONIN, Pepe *et al.* **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios**. Brasília: Controladoria Geral da União, 2013.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption Perceptions Index 2017. **Surveys**, Berlim, fev. 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. **A legitimidade democrática e o tribunal de contas**. Rio de Janeiro: RDA 194/31-45, out./dez. 1993

VISHWANATH, Tara; KAUFMANN, Daniel. Toward Transparency: New Approaches and Their Application to Financial Markets. **The World Bank Research Observer**, Washington, v. 16, n. 1, p. 41–57, Spring 2001.

VUOLO, Cassyra L. O controle social e sua interface com os Tribunais de Contas: a experiência do TCE/MT. In: Congresso Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 25., 2009, Curitiba. **Anais...** Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e controle**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.