



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
ARTIGO CIENTÍFICO

**TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL: OS PILARES FUNDAMENTAIS PARA
O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

ORIENTANDO – CAROLINA MIRANDA ALMEIDA MORAES
ORIENTADORA-PROF.^aMa – KARLA BEATRIZ NASCIMENTO PIRES

GOIÂNIA
2024

CAROLINA MIRANDA ALMEIDA MORAES

**TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL: OS PILARES FUNDAMENTAIS PARA
O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de
Curso I e II, da Escola de Direito e Relações
Internacionais, Curso de Direito, da Pontifícia
Universidade Católica de Goiás (PUCGOIÁS).
Prof.^a Orientadora: Ma. Karla Beatriz Nascimento
Pires

GOIÂNIA
2024

CAROLINA MIRANDA ALMEIDA MORAES

**TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL: OS PILARES FUNDAMENTAIS PARA
O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Data de Defesa:

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof.^a Ma. Karla Beatriz Nascimento Pires Nota: __

Examinador Convidado: Nota: __

SUMÁRIO

RESUMO	4
INTRODUÇÃO	4
1 – TRANSPARÊNCIA PÚBLICA	6
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	6
1.2 TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA	8
2 - OS TIPOS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	10
2.1 CONTROLE INTERNO E EXTERNO	10
2.2 CONTROLE SOCIAL.....	12
3 - TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL COMO PILARES PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO.....	13
3.1 PRINCIPAIS FERRAMENTAS DO CONTROLE SOCIAL.....	13
3.2 FORMAS DE ATUAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL JUNTO AO CONTROLE EXTERNO	15
CONCLUSÃO	18
REFERÊNCIAS	21

TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL: OS PILARES FUNDAMENTAIS PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Carolina Miranda Almeida Moraes¹

O presente artigo visou destacar a importância da transparência pública como ferramenta essencial no combate à corrupção e na promoção da eficiência da gestão pública. A justificativa para o estudo baseou-se no papel fundamental que a transparência exerce ao permitir que a sociedade acompanhe e fiscalize as ações dos gestores, fortalecendo assim a democracia e contribuindo para o aprimoramento dos serviços públicos. O objetivo geral do estudo foi conscientizar os cidadãos sobre a importância da transparência e do controle social na fiscalização das atividades do gestor público. Entre os objetivos específicos, destacaram-se a demonstração de como o cidadão pode acessar informações sobre a administração das verbas públicas e a promoção de maior participação social nas atividades governamentais, fortalecendo os princípios da transparência e da accountability, além de reforçar o papel dos Tribunais de Contas na fiscalização dos gastos públicos. O estudo levantou como problemas a falta de conhecimento da sociedade sobre a importância da transparência e sobre as ferramentas disponíveis para o exercício do controle social junto aos Tribunais de Contas. As hipóteses trabalhadas incluíram que o controle social fortalece a legitimidade e eficiência dos atos da Administração Pública e que a sinergia entre controle social e controle externo contribui para uma maior eficácia na aplicação dos recursos públicos. A metodologia adotada foi a pesquisa bibliográfica, utilizando fontes como manuais, artigos científicos, sites especializados e doutrinas, buscando uma análise abrangente do tema. Concluiu-se que a integração entre transparência e controle social é essencial para fortalecer a democracia e garantir uma gestão pública eficiente, todavia, embora já existam avanços importantes, é necessário intensificar as iniciativas que incentivem o envolvimento cidadão, visando uma administração mais aberta e responsiva.

Palavras-chave: Informação. Participação. Cidadania.

INTRODUÇÃO

O direito de acesso às informações custodiadas e produzidas pelo poder público serve como um grande incentivo à participação popular no controle da gestão governamental dos recursos públicos.

A transparência é apresentada como um incentivo ao controle social,

¹ Acadêmica de Direito da Pontifícia da Universidade Católica de Goiás, Escola de Direitos e Relações Internacionais, cursando o 9º período.

aproximando a sociedade da gestão pública e promovendo mudanças institucionais que garantem acessibilidade e transparência. O controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas, complementa o controle social, e ambos são vistos como essenciais para a fiscalização eficiente da administração pública e fortalecimento da democracia.

A justificativa do trabalho enfatiza a importância da transparência pública no combate à corrupção e na promoção de uma gestão eficiente dos recursos públicos. O acesso à informação, garantido por leis como a Lei de Acesso à Informação (LAI), permite ao cidadão acompanhar e fiscalizar as ações governamentais em tempo real, fortalecendo o controle social e o engajamento cívico.

O objetivo deste artigo é estimular e conscientizar o cidadão da importância da transparência e do controle social, por meio do acompanhamento e fiscalização das atividades do gestor na aplicação do dinheiro público, de modo a alcançar uma maior participação da sociedade nas atividades governamentais, fortalecendo, assim, a integração do controle social e controle externo para o aperfeiçoamento da prestação dos serviços públicos.

Para a elaboração da pesquisa foi utilizado o método de pesquisa bibliográfica, baseado na consulta a documentos que se relacionam com o tema, como o uso de manuais, artigos científicos, sítios eletrônicos especializados, doutrinadores e trabalhos renomados, nos quais se analisou a visão de diversos autores sobre o tema desenvolvido.

Diante disso, pretende-se responder as seguintes indagações: a sociedade está a par da importância e imprescindibilidade da transparência para a consolidação do regime democrático brasileiro? Os cidadãos detêm conhecimento acerca das ferramentas disponíveis para a efetivação do exercício do controle social junto aos Tribunais de Contas nas atividades desenvolvidas pela Administração Pública?

No primeiro capítulo será mostrada uma breve contextualização sobre a transparência pública e os conceitos que se referem à forma como o poder público divulga informações aos cidadãos, quais sejam: transparência ativa e passiva.

Adiante, o segundo capítulo é utilizado para diferenciar os tipos de controle existentes da Administração Pública (interno e externo) e àquele inerente à sociedade (social).

Já o terceiro e último capítulo apontará as principais ferramentas disponíveis ao uso do cidadão para atuar junto ao controle externo como vigilante complementar

do erário público.

1 – TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE A TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A consciência sobre a importância do tema transparência vem ganhando cada vez mais notoriedade frente à crescente disseminação de informações públicas aos cidadãos.

A garantia da transparência governamental e do acesso à informação não se trata de um assunto novo no Brasil. De forma pioneira, a Constituição Federal de 1988, em seu rol de direitos fundamentais, já trouxe o direito de acesso a informações públicas, senão vejamos:

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

(...)

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

(...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular,

ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

A partir da Carta Magna, vários outros normativos foram sendo promulgados com o fim de caracterizar esse direito constitucional, como por exemplo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

França e Vilar (2016) destaca que a LRF surgiu da necessidade de serem estabelecidas normas de finanças públicas para combater os desequilíbrios fiscais que afetavam as contas públicas no Brasil, o que acabou por servir como um código de conduta para os gestores. Afirma ainda que o objetivo da LRF, ao exigir maior transparência por aqueles responsáveis pela gestão do dinheiro público, é justamente assegurar à sociedade a possibilidade de acompanhar e participar da Administração Pública.

Após esse importante normativo, o marco da transparência pública foi consolidado através da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei Federal n.º 12527, de

18 de novembro de 2011, que entrou em vigor em 2012, portanto, conta com 11 anos de implementação no país.

Segundo Pereira (2016), a LAI, de forma inovadora, ao determinar, em seu art. 5º, que “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”, demonstrou uma preocupação com o tempo de resposta e com a compreensão da informação fornecida, ou seja, a garantia de acesso não se limita à disponibilização da informação, mas incorpora a dimensão da comunicação, que deve ser feita em linguagem fácil de ser compreendida pelo cidadão.

Sendo considerado o mais importante documento para a implementação do regime de transparência no Brasil, a LAI, por ter criado dispositivos que obrigam o Estado à publicação de informações, também assegurou aos cidadãos, além de ter acesso a tal publicidade, demandar dos agentes públicos informações relevantes acerca da gestão da coisa pública, desde que tais dados não sejam considerados sigilosos.

De acordo com Bernardi et. al (2022), sem a garantia do direito à informação não é possível o estabelecimento de uma democracia saudável em respeito aos padrões internacionais de direitos humanos, visto que se trata de um instrumento fundamental para a tomada de decisões (sobre si e sobre uma comunidade) e o acesso a direitos concretizados por serviços públicos.

Bernardi et. al (2022) acrescenta ainda que:

Dessa forma, reconhecer a importância da LAI no corpo jurídico brasileiro é afirmar contundentemente que não existe democracia sem estruturas que permitam o exercício integral do direito à informação. Isso impacta outros direitos de natureza civil e política (como a liberdade de expressão e de imprensa e a participação social), e também de natureza social (como o acesso a serviços e a redução de desigualdades).

A própria liberdade de imprensa é fundamentalmente dependente do direito à informação. Ao estabelecer recursos para a demanda de documentos e dados públicos, a LAI foi fiadora de uma imprensa ética e baseada em fatos, além de altamente responsiva à sociedade, uma vez que passou a disseminar conteúdos de interesse público para a população em geral.

Destaca-se também que o acesso a informações é reconhecido como elemento crucial no combate a corrupção, no aumento da transparência, bem como no aprofundamento da confiança da população em relação ao governo, na medida em

que o acesso público a informações retidas pelo governo permite que indivíduos entendam melhor o papel do governo e as decisões feitas em seu nome (Saraceno ; Monteiro, 2021).

Seguindo esse entendimento, Zielinski (2015) reconhece que a Lei de Acesso à Informação (Lei nº. 12.527/11) não introduziu mero valor ao ordenamento jurídico brasileiro, visto que o acesso à informação trata-se de direito fundamental consagrado pela Carta Magna de 1988, mas propôs a dotar de eficácia plena o direito de acessar as informações públicas, por meio do caráter instrumental do normativo citado.

Nesse sentido, a LAI estabeleceu que existem duas maneiras pelas quais os governos podem dar acesso às informações públicas. São elas: Transparência Ativa e Transparência Passiva, as quais serão abordadas pormenorizadamente no tópico a seguir.

1.2 TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA

A Lei de Acesso à Informação (LAI) dispõe claramente as duas possibilidades de se obter informações junto a um órgão público, as quais se caracterizam pelas formas de transparência pública aqui delineadas: ativa e passiva.

De acordo com Silva e Bruni (2019), a divisão do estudo da transparência em ativa e passiva não envolve apenas um cunho didático, mas uma maneira de se diferenciar tais procedimentos conforme suas formas de abordagem. Para os autores, enquanto na transparência ativa as informações são disponibilizadas por interesse do gestor público ou por imposição legal de dados obrigatórios, na transparência passiva é necessário que o ente público esteja preparado para responder a qualquer solicitação da população, desde que não sujeita a sigilo.

Distinguindo, então, os dois temas, tem-se que o principal aspecto da transparência ativa é o dever de órgãos e entidades públicas, em todos os níveis e poderes, de divulgarem, de forma proativa e voluntária, informações de interesse público por eles produzidas ou custodiadas, em local físico de fácil acesso e em seus *sites* oficiais por meio da Internet. Já a transparência passiva está voltada para o fornecimento de informações públicas mediante a solicitação de um cidadão, por

meio, geralmente, dos Sistemas de Informação ao Cidadão, mais conhecidos como SIC (Araújo ; Marques, 2019).

Sobre esse tema, a Controladoria-Geral da União (2013), em seu Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios, diferenciou os conceitos de transparência ativa e passiva, senão vejamos: A iniciativa do órgão público de dar divulgação a informações de interesse geral ou coletivo, ainda que não tenha sido expressamente solicitada, é denominada de princípio da “Transparência Ativa”. Diz-se que, nesse caso, a transparência é “ativa”, pois parte do órgão público a iniciativa de avaliar e divulgar aquilo que seja de interesse da sociedade. (...)

No tocante à transparência ativa, a divulgação de informações por parte dos entes públicos deve obedecer, dentre outros, o disposto no art. 8º da Lei de Acesso à Informação, que estabelece:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

(...)

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

- I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
- VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº

10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

Assim, percebe-se que a LAI traz no art. 8º um rol mínimo de informações que devem, obrigatoriamente, ser divulgadas nas páginas oficiais na internet dos órgãos e entidades pertencentes à Administração Pública.

Concernente à transparência passiva, o referido normativo também abarcou em seu Capítulo III “Do Procedimento de Acesso à Informação”, os dispositivos que devem ser observados para possibilitar a solicitação de informação de interesse público por parte de qualquer interessado.

Cabe destacar que, por ser norma geral, a LAI é aplicável a todos os órgãos e entidades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo sua Administração Indireta (autarquias, fundações, SEM e EP), bem como as entidades controladas direta ou indiretamente, às Cortes de Contas e ao Ministério Público.

Dessa forma, por se tratar de cumprimento obrigatório para todos os entes governamentais, a referida Lei produz grandes impactos na gestão pública e exige a adoção de uma série de medidas para sua efetiva implementação, a fim de contribuir para a ampliação da democracia, valorizando e desenvolvendo as noções de cidadania.

Importante salientar por último que as exigências arroladas em seu texto tratam de rol exemplificativo, não se esgotando a obrigação da entidade ou do órgão público pela tão só disponibilização dos dados ali elencados. Nesse sentido, entende-se que é dever do poder público prestar todas as informações de interesse coletivo ou geral por ele produzidas ou custodiadas, inclusive de forma ativa, sem necessidade de pedidos prévios.

2 - OS TIPOS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 CONTROLE INTERNO E EXTERNO

A diferenciação básica entre controle interno e externo baseia-se na

“localização” em que esse controle estiver inserido. Quando o controle encontrar-se estabelecido dentro do próprio órgão ou entidade, ou dentro da estrutura a que esse órgão/entidade pertença, será considerado como interno. Já quando o controle não adentrar as duas hipóteses elencadas, ou seja, quando remeter-se à esfera alheia àquela em que o órgão/entidade estiver constituído, será tido como controle externo.

A instituição desses controle está delineada na Constituição Federal de 1988, que estabeleceu, em seu art. 70, que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

Essa fiscalização mencionada pela Carta Magna diferencia-se quando da aplicação dos dois tipos de controle. O controle interno, também conhecido como controle administrativo, foi bem conceituado por Meirelles (1973) quando disse:

Controle administrativo é todo aquele que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo que é um controle da legalidade e de mérito. Sob ambos esses aspectos pode e deve operar-se com legitimidade e eficiência, atingindo a sua finalidade plena, que é a satisfação das necessidades coletivas e atendimento dos direitos individuais dos administrados.

Enquanto isso, o controle externo é mais comumente denominado de controle legislativo, visto que, conforme disposto no artigo 70 da Constituição Federal supracitado, é exercido pelo Poder Legislativo.

O doutrinador Zymler (1998) explica que tal controle legislativo é dividido em dois aspectos, pelo fato de possuírem atuações distintas e complementares. Vejamos:

O controle externo exercido pelo Poder Legislativo desdobra-se em duas vertentes: o controle político, realizado pelas Casas Legislativas, e o controle técnico, que abrange a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Como se observa, apesar de terem diferentes linhas de ações, a subdivisão do controle externo em controle político e técnico é apenas para diferenciar os focos de trabalho de cada um, mas ambos são estreitamente vinculados entre si.

Especificamente quanto ao controle exercido pelos Tribunais de Contas, que se intitula como controle técnico, embora estes órgãos estejam vinculados ao Poder Legislativo, importante ressaltar que se tratam de órgãos independentes e autônomos,

conforme elucida Castro (2015) *apud* Chadid (2019):

Trata-se, pois, de órgãos autônomos, de extração constitucional, cuja missão é o exercício do controle externo, através do desempenho das competências constantes no rol dos incisos I a IX do art. 71 da CRFB. Em determinados casos, como por exemplo, os casos dos incisos I (contas do Chefe do Poder Executivo), IV (realização de auditorias, por iniciativa própria ou por provocação do Poder Legislativo), VII (prestação de informações ao Poder Legislativo), X (sustação da execução de ato administrativo impugnado), XI (representação à Poder), e §1º (sustação de execução de ato impugnado) a função de “auxílio” pode ser percebida com maior vigor, posto que o desenrolar destas competências pode ocorrer por provocação do Poder Legislativo ou, ainda, o desfecho da atuação do Tribunal de Contas se dará no âmbito do Poder Legislativo. Nos demais casos, porém, se avulta a atuação autônoma dos Tribunais de Contas, na medida em que o exercício de competência será deflagrado pela própria Corte de Contas e, mais do que isso, o seu esgotamento também ocorrerá na internalidade da Corte. (...) Em outros termos: há uma finalidade própria aos processos de contas (e no próprio controle externo), incapaz de ser atendida por outros meios de atuação estatal, como a atuação judicial e/ou parlamentar. Tal constatação nos leva a concluir pela imprescindibilidade das Cortes de Contas, já que, inexistente o sistema brasileiro de controle externo, os demais órgãos existentes não seriam capazes de atender às finalidades públicas que se associam à atividade de controle externo da Administração Pública.

Apreende-se, portanto, que, em que pese o controle externo seja efetuado por órgãos pertencentes ao próprio Estado, seu nome se dá em razão do princípio da separação dos Poderes.

Assim, correlacionando as funções precípuas do controle interno e externo, vê-se a importância da integração entre ambas as esferas para promover a defesa do interesse público. Segundo Meirelles (2004, p. 677), o controle interno objetiva a criação de condições indispensáveis à eficácia do controle externo, de modo a possibilitar o acompanhamento da execução do orçamento, dos programas de trabalho e a avaliação dos respectivos resultados.

2.2 CONTROLE SOCIAL

O controle social é entendido como a participação da sociedade frente à gestão pública exercida pela Administração. Essa participação tem o objetivo de acompanhar e averiguar a execução das políticas públicas, auxiliando, assim, a atuação dos controles interno e externo na proteção do interesse público.

Fernandes (2008, p. 50) ensina que “O primeiro e talvez o mais valioso sistema de controle seja o social”. Isso se deve ao fato de que o cidadão, por ser o

usuário destinatário dos serviços prestados pela Administração, possui a melhor visão para avaliar se os resultados pretendidos estão sendo alcançados.

Por isso a importância e grande relevância da atuação do controle social para o fortalecimento da democracia, visto que o cidadão detém o poder de fiscalizar o correto uso dos recursos públicos e, por esta razão, direcionar ou até mesmo decidir a condução das ações desenvolvidas pelo Estado.

3 - TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL COMO PILARES PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO

3.1 PRINCIPAIS FERRAMENTAS DO CONTROLE SOCIAL

Sabe-se que, para que o exercício do controle social seja efetivo, é necessário que a gestão pública seja verdadeiramente transparente. Para isso, os gestores devem divulgar e manter atualizadas as informações alusivas ao gastos que envolvem o dinheiro público a fim de fiscalizar a correta aplicação dos referidos recursos.

Diversos são os mecanismos sociais de controle que atuam como elementos fiscalizatórios da máquina pública, dentre os principais podemos citar: conselhos gestores, utilização dos portais de transparência, e o uso da Ouvidoria.

No tocante aos conselhos gestores, Andrade Filho ; Andrade (2019) menciona que esses institutos desempenham um papel fundamental no controle da Administração Pública, pois funcionam como mecanismos que inibem possíveis desvios de conduta dos gestores responsáveis pela coisa pública. Todavia, acrescenta que, no Brasil, ainda é baixa a participação popular nesses tipos de organizações, sendo preciso que os gestores aperfeiçoem suas ações com o intuito de viabilizar e fomentar a participação e o interesse social na gestão pública.

Concernente à utilização dos portais de transparência, ou também chamados de páginas de Acesso à Informação, os usuários podem tanto utilizar as informações publicadas de forma ativa pelos órgãos e entidades, para se tornarem cientes quanto às ações que estão sendo executadas por aquele determinado ente público, como também é capaz de obter informações, por intermédio da transparência passiva, solicitando pedidos de documentos e/ou esclarecimentos em atendimento a demandas específicas.

A Controladoria-Geral da União, inclusive, já abordou em seu site² a importância dos portais de transparência para a garantia do exercício do controle social, apontando que trata-se de “uma ferramenta desenvolvida para permitir que a sociedade acompanhe o uso dos recursos públicos e tenha uma participação ativa na discussão das políticas públicas e no uso do dinheiro.” (CGU, s.d.)

Para tanto, aquele constitucional controle interno citou alguns exemplos de acompanhamentos disponíveis aos cidadãos como forma de atuação em seu portal. Vejamos:

Transferências de Recursos

Você pode acompanhar os repasses para seu município e ver se, de fato, os serviços que receberam recursos estão sendo prestados ou se os bens foram adquiridos. Por exemplo, seu município provavelmente recebe recursos para merenda escolar. Tem merenda nas escolas?

Compras Governamentais

Se o seu interesse for nas compras públicas, pode acompanhar os contratos e licitações. É possível acompanhar uma série de informações, com as relativas às contratações que usaram dispensa de licitação ou aos maiores contratos com a administração pública. (CGU, s.d)

Percebe-se que há diversas maneiras de se acessar as informações disponibilizadas pelo órgão. Dos exemplo citados, verifica-se que a CGU trouxe alguns temas, junto com o assunto e as especificidades envolvidas, numa linguagem acessível ao cidadão. O órgão traz, inclusive, os links de acesso a tais informações.

Importante lembrar ainda que alguns órgãos e entidades públicas oportunizam ao cidadão a possibilidade de realização de cadastro para que receba notificações acerca das principais notícias veiculadas em seu portal, representando um instrumento relevante de atualização social.

Por último, tem-se como forma de atuação o uso das Ouvidorias Públicas. Para Santos (2018), a Ouvidoria Pública tem lugar na democracia participativa estabelecida a partir da promulgação da Constituição de 1988, quanto ao contexto do direito de reclamação, que, justamente, instrumentaliza o controle social da Administração Pública.

Segundo o autor, a Constituição legitima o cidadão a questionar tanto a forma de execução e o alcance dos serviços públicos, quanto ao seu próprio conteúdo, visto ser o usuário potencial ou efetivo daquele objeto, como também o contribuinte para o

² <https://portaldatransparencia.gov.br/controle-social/o-portal-como-ferramenta#:~:text=O%20Portal%20da%20Transpar%C3%AAncia%20%C3%A9,s%C3%A9rie%20de%20situa%C3%A7%C3%B5es%20pelo%20Portal>.

seu custeio, tendo, portanto, interesse direto na prestação de contas dos serviços prestados.

Assim, por meio das Ouvidorias, o cidadão tem o direito de se manifestar de diversas formas, a saber: Sugestões, Elogios, Solicitações, Reclamações, Denúncias, dentre outras.

Em cartilha elaborada pela Ouvidoria-Geral da União (2017), citou-se expressamente como se perfaz a atuação da Ouvidoria:

Afinal, o que é ouvidoria?

A ouvidoria é o local responsável por receber, analisar e responder aos elogios, solicitações, denúncias, reclamações ou sugestões sobre os serviços públicos. Ela é um espaço aberto para que a sociedade se manifeste, exigindo os seus direitos e contribuindo para a melhoria dos serviços e das políticas públicas.

Por essa razão, ela também serve como um termômetro da satisfação dos cidadãos com as políticas públicas* e com os serviços prestados.

A partir das informações trazidas por todos os cidadãos, a ouvidoria pode identificar possibilidade de melhoria, propor mudanças, assim como apontar situações irregulares e exigir a sua correção.

Qualquer cidadão pode procurar uma ouvidoria e expressar suas ideias, fazer questionamentos, sugerir melhorias. Esta atitude contribui para a qualidade dos serviços públicos.

Portanto, a ouvidoria existe para ajudá-lo a se comunicar com o governo, garantindo o seu direito de acesso à participação e ajudando você a exigir os seus direitos por serviços públicos de qualidade.

(...)

Observa-se que até mesmo a linguagem empregada na cartilha visa atingir todo e qualquer cidadão, de forma a possibilitar o seu entendimento. Portanto, o seu mister institucional é atuar como intermediadora da sociedade, agindo com altivez, imparcialidade e presteza, na concretização do direito fundamental de participação social.

3.2 FORMAS DE ATUAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL JUNTO AO CONTROLE EXTERNO

Dentre as formas de atuação abordadas na seção anterior, no âmbito do contexto do controle externo, nesse caso representado pelos Tribunais de Contas, conta-se com as abordagens relativas à utilização dos Portais de Transparência, bem como com a funcionalidade da Ouvidoria como instrumento de participação social.

Diversos tribunais de contas já vêm desenvolvendo e estimulando ações de participação cidadã, como forma de se aproximarem cada vez mais da sociedade. Cabe citar como exemplo o trabalho realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás que, além de publicar as informações inerentes às suas ações e atividades, divulga também dados significativos referentes aos seus jurisdicionados, como forma de incrementar o acesso dos cidadãos às informações públicas.

O referido órgão consolidou diversas informações coletadas a partir de trabalhos oriundos de levantamentos e/ou fiscalizações, as quais foram unificadas dentro do chamado “Observatório do Cidadão”.

Em notícia divulgada recentemente no site da Corte de Contas Estadual, descreveu-se que o objetivo do Observatório é “promover a transparência para a sociedade sobre os mais variados temas da gestão pública, de forma que o cidadão possa realizar o acompanhamento dos gastos públicos, fomentando, assim, o controle social”. (TCE, 2024)

Apontou-se, na alusiva notícia, os vários temas que podem ser pesquisados pelos interessados relativos ao Estado de Goiás, como a receita arrecadada e empenhada no Estado, o índice de transparência dos órgãos/entidades, a situação das rodovias, o cumprimento de índices constitucionais com gastos em pessoal, saúde e educação, e as fiscalizações do próprio TCE-GO realizadas e em andamento.

Além de todas as iniciativas que podem ser proporcionadas mediante a transparência ativa, a Ouvidoria representa outro importante canal de comunicação da sociedade com os órgãos de controle externo, visto que, por meio dela, o cidadão pode se manifestar sobre toda e qualquer ação que envolve os gastos públicos, atuando ativamente no controle e monitoramento dos atos dos gestores da Administração Pública.

Delmondes (2007) *apud* Malafaia (2011) cita que a criação de ouvidorias nos tribunais de contas fortalece a interação com a sociedade, pois aprimora a comunicação, estabelecendo um processo sistêmico e interativo entre as Cortes de Contas e a sociedade, levando a uma maior eficiência e efetividade nas atividades de controle exercida por esses tribunais.

Nesse contexto, os cidadãos dispõem de diversas formas de interação, via Ouvidoria, para com esses órgãos, tais como: críticas, sugestões, reclamações,

elogios, notificação de irregularidades, denúncia, entre outros. Essa última encontra-se, inclusive, estabelecida na Constituição Federal de 1988, nos termos do § 2º do art. 74, como garantia do controle social a ser exercido:

Art. 74. [...]

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Em que pese sua função de tutor da coisa pública, os tribunais de contas não possuem capacidade operacional para fiscalizar a totalidade das ações governamentais, por ser um universo de ações demasiadamente vasto e em constante fluxo de atualização. Por isso a relevância da participação da sociedade de forma concomitante ao controle externo, como vigilante complementar do erário público.

Todavia, para que o exercício dessa participação cidadã seja efetivo, é necessário que os Tribunais de Contas adotem, continuamente, mecanismos que estimulem e facilitem a interação do controle social junto às Cortes de Contas, visto que a estruturação dessas boas práticas, em que pese a sua evolução, ainda é considerada incipiente.

Firmino (2018) declara que, apesar do princípio da transparência nortear a atuação pública, com a disponibilização de informações nos sites governamentais, na prática, as informações ainda são divulgadas em uma linguagem técnica, de difícil entendimento ou nada compreensível pelo cidadão, dificultando o estabelecimento efetivo de uma cultura da informação como fator de empoderamento de uma sociedade.

A Associação dos membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon (2023), inclusive, emitiu uma recomendação para os Tribunais de Contas de todo o país adotarem uma linguagem simples e usar elementos como gráficos, diagramas e outras representações visuais para facilitar a compreensão de seus relatórios de auditoria, pareceres, além da própria comunicação institucional das Cortes. A associação relata que a recomendação tem o objetivo de tornar as informações das cortes mais compreensíveis, facilitando o acesso da sociedade aos serviços públicos e promovendo o exercício da cidadania e controle social.

Habermas (1997, p. 23) diz que é através da comunicação da vontade pública que se garante o poder de expressão da sociedade. O notável autor expõe

que “a opinião pública, transformada em poder comunicativo segundo processos democráticos, não pode “dominar” por si mesma o uso do poder administrativo; mas pode, de certa forma, direcioná-lo.”

Tal controle exerce coerção procedimental legítima à Administração Pública, vez que as tomadas de decisões que advirem do tema argumentado pelo cidadão, caso não sejam justificáveis publicamente com argumentos éticos e morais, irá desmascarar a real intenção dos gestores, afetando, assim, sua credibilidade (Habermas, 1997, p. 71).

Logo, apreende-se o quão fundamental se faz a interação entre esses controles (social e externo). O controle social é a ferramenta que permitirá dar maior amplitude nos trabalhos desenvolvidos pelos Tribunais de Contas, de modo a consolidar ganhos significativos nas ações de fiscalização e conseqüente melhora na qualidade do gasto público, auxiliando, pois, no desempenho de seu mister institucional.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento deste artigo teve como objetivo demonstrar a importância da atuação do controle social, por meio da transparência, junto ao controle externo, como fortalecedor da democracia ao contribuir para uma efetiva gestão dos recursos públicos, incluindo a fiscalização, o monitoramento e o controle das ações da Administração Pública.

A Seção 1 abordou a importância da transparência pública e sua relação com a boa governança, definindo os conceitos de transparência ativa e passiva e destacando a obrigação dos órgãos públicos de divulgar informações de interesse coletivo e a necessidade de atender a solicitações de acesso à informação por parte dos cidadãos.

Na Seção 2, foram diferenciados os tipos de controle da administração pública, quais sejam: o controle interno, que é exercido pelos próprios órgãos administrativos; o controle externo, realizado pelos Tribunais de Contas; e o controle social que é o meio pelo qual a sociedade pode acompanhar e avaliar a execução das políticas públicas, promovendo uma gestão mais responsável e transparente.

Por último, na Seção 3, discutiu-se a integração entre transparência pública e controle social como fundamentais para o exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas, apresentando as principais ferramentas disponíveis para a sociedade, como portais de transparência e ouvidorias, e como essas ferramentas podem ser utilizadas para fortalecer a fiscalização dos recursos públicos.

Em que pese já se presencie uma evolução importante no interesse da sociedade em participar ativamente da gestão, bem como na implementação de boas práticas por parte das Cortes de Contas, ainda há espaço para melhorias e incrementos para facilitar a participação cidadã.

Assim como é fundamental o desenvolvimento da cultura da transparência dentro da Administração Pública, também é necessário que a sociedade tome conhecimento do seu direito de acesso à informação, e saiba como usá-lo para acompanhar as ações governamentais.

Em razão disso, faz-se necessário a ampliação das ações e atividades, por meio de estratégias de comunicação que estimulem a sociedade a exercer o seu controle social, a fim de se promover uma administração mais transparente, próxima e aberta à participação do cidadão.

TRANSPARENCY AND SOCIAL CONTROL: THE FUNDAMENTAL PILLARS FOR THE EXERCISE OF EXTERNAL CONTROL BY THE COURTS OF AUDITORS

This article aims to highlight the importance of public transparency as an essential tool in the fight against corruption and in promoting efficient public management. The justification for the study was based on the fundamental role that transparency plays in allowing society to monitor and supervise the actions of managers, thus strengthening democracy and contributing to the improvement of public services. The general objective of the study was to make citizens aware of the importance of transparency and social control in overseeing the activities of public managers. The specific objectives included demonstrating how citizens can access information on the administration of public funds and promoting greater social participation in government activities, strengthening the principles of transparency and accountability, as well as reinforcing the role of the Courts of Auditors in overseeing public spending. The study raised the problems of society's lack of knowledge about the importance of transparency and the tools available for exercising social control with the Courts of Auditors. The hypotheses developed included that social control strengthens the legitimacy and efficiency of public administration acts and that the synergy between social control and external control contributes to greater effectiveness in the application of public resources. The methodology adopted was bibliographical research, using sources such as manuals, scientific articles, specialized websites and doctrines, seeking a comprehensive analysis of the subject. It was concluded that the integration of transparency and social control is essential to strengthen democracy and guarantee efficient public management. However, although important progress has already been made, it is necessary to intensify initiatives that encourage citizen involvement, with a view to a more open and responsive administration.

Keywords: Information. Participation. Citizenship.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 mai 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios. 1ª edição. Brasília: 2013. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf. Acesso em: 24 set 2024.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. O Portal como Ferramenta de Controle Social. s.d. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/controle-social/o-portal-como-ferramenta#:~:text=O%20Portal%20da%20Transpar%C3%Aancia%20%C3%A9,s%C3%A9rie%20de%20situa%C3%A7%C3%B5es%20pelo%20Portal>. Acesso em: 24 set 2024.

BRASIL. Ouvidoria-Geral da União. Guia Prático da Cidadania. 1ª edição. Brasília: 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/ouvidoria/arquivos/guia-falando-com-a-administracao-publica.pdf>. Acesso em: 24 set 2024.

BRASIL. Associação dos membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Atricon orienta Tribunais de Contas sobre o uso de linguagem simples com objetivo de estimular o controle social. 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/atrimon-orienta-tribunais-de-contas-sobre-o-uso-de-linguagem-simples-com-objetivo-de-estimular-o-controle-social/>. Acesso em: 24 set 2024.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado. Observatório do Cidadão reúne cartilhas e tutoriais do TCE-GO. 2024. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br/-/observatorio-do-cidadao-reune-cartilhas-e-tutoriais-do-tce-go>. Acesso em: 24 set 2024.

_____. Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 15 mai 2024.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 mai 2024.

ANDRADE FILHO, A. C. F. ANDRADE, A. M. Controle Social: Ferramenta Para o Exercício da Cidadania. Revista Multidisciplinar e de Psicologia. V. 13, n. 44, 2019.

ARAÚJO, L. P. M.; MARQUES, R. M. Uma análise da transparência ativa nos sites ministeriais do Poder Executivo Federal Brasileiro. Belo Horizonte, 2019.

BERNARDI, A. J.; CUNHA, B.; CRUZ, J.; ROCHA, J. 10 anos de lei de acesso à informação: de onde viemos e para onde vamos. São Paulo: Artigo 19, 2022.

CHADID, R. A função social dos Tribunais de Contas no Brasil na Ordem Constitucional. Revista Brasileira de Filosofia do Direito, Edição I, Ano I, Número I. Palmas, 2019.

MALAFAIA, F.C. B. Controle Social e Controle Externo podem interagir? Avaliação às práticas do TCE-TO no estímulo à participação cidadã. Rio de Janeiro, 2011.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 50.

FIRMINO, T. A. S. O controle social no Brasil: impactos no exercício da cidadania. Santa Catarina, 2018.

FRANÇA, A. C. R. N; VILAR, T. S. B. A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus Instrumentos de Transparência Pública à luz da Lei de Acesso à Informação: estudo de caso no município de Maracanaú. Redenção, 2016.

HABERMAS, J. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

MEIRELLES, H. L. A Administração Pública e seus controles. Revista Direito administrativo. Rio de Janeiro, 1973.

MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

PEREIRA, R. A. Uma análise sobre os efeitos da introdução da Lei de Acesso à informação na prática da gestão pública. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2016.

SANTOS, M. M. Ouvidoria Pública como Instrumento de Participação Social e Função Essencial à Gestão Pública Moderna. Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, Ano 1, n.º 1, 2018.

SARACENO, R. D. F.; MONTEIRO, D. A. A. Lei de Acesso à informação: Estudo da Transparência Passiva e Transparência Ativa na Universidade Federal da Bahia. Revista Gestão e Planejamento. Salvador, 2021.

SILVA, W. A. O.; BRUNI, A. L. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. Rio de Janeiro, 2019.

ZIELINSKI, D. Z. Controle social da administração pública: a lei de acesso à informação na perspectiva da dimensão da accountability societal. Curitiba, 2015.

ZYMLER, Benjamin. Questões de Controle. Controle das Finanças Públicas no Brasil: Visão Atual e Prospectiva. Rio de Janeiro, 1998.