

O uso das tecnologias da informação pelos tribunais de contas na efetivação do direito ao controle social

Rafael Sousa Fonsêca

Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Sergipe. Especialista em Direito Público e Controle Externo pela Universidade Tiradentes. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Piauí.

Lucas Gonçalves da Silva

Doutor e Mestre em Direito do Estado, na subárea de Direito Constitucional, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), com pós-doutorado em Direito pela *Università Degli Studi G. d'Annunzio* (UDA) – Itália. Atualmente, é Pós-Doutorando pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor Associado da Graduação em Direito e do Programa de Mestrado em Direito na Universidade Federal de Sergipe (UFS). Vice-Presidente do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI).

Resumo: O presente trabalho propõe uma discussão a respeito das novas possibilidades de exercício do controle social em conjunção com os tribunais de contas. Para isso, tem como objetivo demonstrar que o aprimoramento da utilização das tecnologias de informação no atual contexto social e econômico representa uma variável necessária para o controle social e para o aprimoramento do controle externo realizado pelas cortes de contas. Nesse sentido, caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa dos canais nos sítios eletrônicos dos tribunais de contas que

correspondem ao Portal do Cidadão. Utilizou-se ainda a exploração bibliográfica.

Palavras-chave: Direitos sociais. Controle social. Tribunais de contas. Tecnologias de informação.

Sumário: Introdução – **1** O controle social e os tribunais de contas – **2** Análise dos dados dos tribunais de contas brasileiros referentes ao controle social – Considerações finais – Referências

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.

O direito ao exercício do controle social, o qual foi previsto pela primeira vez na Constituição Cidadã, 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 desses preceitos constitucionais pelos sítios eletrônicos dos tribunais de contas brasileiros. 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.

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 essas cortes de contas.

O presente trabalho é motivado, 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, esse 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 representa uma variável necessária para o controle social e para o aprimoramento do controle externo realizado pelas cortes de contas.

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 desse 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.

1 O controle social e os tribunais de contas

No Brasil, com nítida inspiração europeia, o Tribunal de Contas foi criado em 1890, por meio do Decreto nº 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). Porém, foi com a Constituição Cidadã promulgada em 1988 que as cortes de contas tiveram seu papel enfatizado. 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).

Figuram como órgãos especializados na verificação da regularidade das contas públicas, em atuação autônoma em relação aos poderes do Estado. Eles devem 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.

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.

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 decisão

para que atenda ao interesse público e também que exija dos gestores públicos a prestação de contas da sua atuação.

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 (2002, p. 59), o controle social “representa a participação da sociedade diretamente no controle da atividade do Estado”. 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.

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 (2005, p. 12), 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”.

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 às pessoas.

Deve o Estado assegurar a participação contínua da sociedade na gestão pública, tanto 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.

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.

Cassyrá 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 publica*, o fortalecimento da cidadania e o conseqüente aprofundamento da experiência democrática.

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.

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

É importante também a dinamização das ações das 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; e 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 às informações acerca da aplicação dos recursos públicos, do detalhamento das receitas e despesas, dos indicadores de resultados das ações públicas, do acompanhamento da execução das obras públicas da licitação até a conclusão definitiva, além das decisões dos tribunais de contas nos processos de controle externo.

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 às 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.

2 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 outro trabalho científico, comparando-os com a situação em 2018 e a atual, de forma a averiguar se ocorreram melhorias no campo do controle social. Santos *et al.* (2013) constataram que apenas metade dos sítios eletrônicos dimensionava 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, buscaram-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.

Em 2018, no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União, não foi localizado qualquer portal específico para o cidadão, apenas *link* para denúncias. Já em 2021, localizou-se o serviço de apoio ao cidadão, com *link* para cadastro, em que o cidadão se conecta por meio de plataformas digitais ao TCU. Tem cursos de treinamentos, favoritos, novidades e acesso ao sistema.

Não foram localizados portais do cidadão, em 2018, em outros doze *sites* de tribunais de contas: dos estados do Maranhão, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Sergipe, Paraíba, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Alagoas e Espírito Santo; e dos municípios do estado da Bahia, do município de São Paulo e do município do Rio de Janeiro. Em alguns, havia apenas canal de acesso à informação ou para denúncias.

Em 2021, a situação agravou-se, pois os tribunais que não possuíam permanecem sem, sendo que mais 11 tribunais retiraram dos seus sítios os portais do cidadão: Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Piauí, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, e dos municípios do estado do Pará, Amapá e Rio de Janeiro. Assim, se em 2018 eram 12 tribunais e o TCU sem portais do cidadão, hoje há 23 sem os referidos portais, e apenas o TCU passou a ter.

Comparando com os dados obtidos em 2013, percebe-se que houve uma melhora em 2018, vez que, em 60,6% dos tribunais, havia uma especialização por público-alvo – antes eram apenas 50%. Em 2021, a situação é a pior, pois reduziu para 30,30%.

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. A importância de existir essa separação está em facilitar o acesso do cidadão às 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.

É grave 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 esses *links* deveriam estar presentes no Portal de Controle Social ou Portal Cidadão, 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. Também é necessária a presença de conteúdo pedagógico, pois o cidadão deve ser informado sobre seu direito-dever de fiscalizar e capacitado (e estimulado) para o exercício do controle.

A presença de um *link* para proceder às 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.

Em alguns sítios eletrônicos, constam 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. 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.

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 (Lei nº 12.527/2011) 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 na qual 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, incluindo 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 que devem primar pela transparência não apenas das gestões estaduais, municipais 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, bem como de canais para comunicar as possíveis irregularidades, como previsto na Lei de Acesso à Informação.

Estabeleceram-se, em 2018, 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 atribuíram valores específicos para cada item, mas se rebaixaram os tribunais que ferissem os critérios mais primordiais para o controle social. Assim, far-se-á uma comparação com os dados atuais.

Em 2018, o único Tribunal de Contas que cumpria todos os requisitos foi o do estado do Acre, situação que permanece. Hoje, também cumprem os dos municípios do estado da Bahia e o do Tocantins. Este último estava em quinto lugar, pois não tornava acessível seu endereço eletrônico. O Tribunal de Contas dos municípios do estado da Bahia estava em oitavo lugar, porque, no campo dos dados institucionais, silenciava quanto às suas funções e competências, informação vital para o cidadão conhecer o tribunal e sua função fiscalizatória.

Em seguida, têm-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. Atualmente, o de São Paulo já apresenta tal informação, mas omite o quesito “perguntas frequentes”, o qual estava presente em seu sítio em 2018; todavia, essa falha mostra-se menos gravosa para o controle social. O Tribunal de Contas do Estado do Ceará continua não disponibilizando informações sobre as ações e programas; porém, retrocedeu por descumprir os seguintes quesitos: acompanhamento; funções e competências; e *e-mail* para contato.

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*. Em 2021, permanece sem disponibilizar o endereço eletrônico, mas também regrediu por deixar de disponibilizar as solicitações, ações e programas, e perguntas frequentes.

Dentre os tribunais que cumpriam 11 quesitos, nenhum apresentava 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, essa 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. No momento atual, o do Rio Grande do Norte, além da falha anterior, omite seu *e-mail* institucional. A situação do de Sergipe permanece inalterada.

Em quinto lugar, estavam os Tribunais de Contas do Estado do Espírito Santo e do Pará, pois ambos não tornavam acessíveis também seus endereços eletrônicos. Hodiernamente, ambos recuaram ainda mais por suprimirem o quesito “perguntas frequentes”.

Em sexto lugar, estava 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. Hoje, nota-se sua involução, pois se calou também sobre o seu *e-mail* institucional e as perguntas frequentes.

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 em nono lugar, por não possibilitar ao cidadão o acompanhamento

das suas solicitações, o que impede qualquer interação entre o tribunal e a população. Essa situação foi resolvida, pois, atualmente, já apresenta o canal para acompanhamento.

Em oitavo, do Amazonas, o qual, no campo dos dados institucionais, silenciou quanto às suas funções e competências, informação vital para o cidadão conhecer o tribunal e sua função fiscalizatória. Hoje, ainda omite mais dados, como acompanhamento das solicitações, estrutura organizacional, telefone, *e-mail* e horários de atendimento, apenas acrescentando o item “perguntas frequentes”.

Em sétimo, estava o do Paraná, vez que não tornou acessível o seu endereço eletrônico, falha que se mostrou menos gravosa que as anteriores e que permanece.

Dentre os tribunais que preencheram nove itens, nenhum informou suas ações e programas. Os mais bem colocados eram os Tribunais de Contas dos Estados de Alagoas e Piauí. Eles cumpriram a Lei de Acesso à Informação ao disponibilizarem *link* para solicitações e acompanhamento, assim como foram transparentes com relação às suas despesas, receitas, licitações e contratos. Porém, 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. Em 2021, o do Piauí progrediu por ter incluído as funções e competências, bem como os horários de atendimento. O de Alagoas não sofreu qualquer modificação.

O do Amapá ficou em 12º lugar, porque, além das falhas do anterior, omitiu-se quanto às suas receitas. O do Maranhão, em 13º, apesar de informar suas funções e competências, silenciou-se quanto às suas receitas e horário de atendimento, o que gera um óbice ao acesso da população. Atualmente, ambos sanaram todas as suas falhas, com exceção do quesito “ações e programas” para o primeiro, e “perguntas frequentes” para o segundo, o que demonstra uma grande evolução dos sítios eletrônicos desses tribunais.

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

Agora em 2021, o de Pernambuco demonstra grande evolução, pois acrescentou as ações e programas, as despesas e as receitas; só omite as perguntas frequentes. O do Rio de Janeiro também acrescentou informações sobre as despesas e receitas. O TCE do Mato Grosso do Sul apenas acrescentou suas funções e competências, permanecendo idêntico nos demais parâmetros. Já o de Rondônia foi o único a retroceder, visto que retirou do seu sítio espaços para solicitações e acompanhamento destas e de informações sobre suas funções e competências.

Em último lugar deste grupo está o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, pois não possibilitava o acompanhamento das solicitações pelo cidadão, descumprido a Lei de Acesso à Informação, e era omissivo quanto às suas licitações e contratos, ferindo a Lei de Transparência. Hoje, continua omissivo quanto ao acompanhamento e aos contratos, mas já dispõe sobre as licitações, assim como acrescentou as ações e programas.

Cinco tribunais preenchem apenas oito quesitos (61,5%), e 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 *e-mail* 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.

Atualmente, o TCU cumpre todos os quesitos, omitindo apenas as perguntas frequentes, ponto que é menos gravoso.

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

O TCE de Goiás, hoje, apresenta um grande aperfeiçoamento, acrescentando suas funções e competências, contratos e perguntas frequentes, mas omite ainda seu *e-mail* institucional. Já o da Bahia, apesar de acrescentar suas funções e competências, sua estrutura organizacional, os contratos e as ações e programas, falhou ao omitir, além de suas receitas, o acompanhamento das solicitações, seu telefone e *e-mail* de contato.

Os de Minas Gerais e da Paraíba desrespeitavam, em 2018, a Lei da Transparência, tendo em vista que nenhum indicava suas despesas e receitas. O da Paraíba (18º lugar) também era omissivo quanto aos contratos. Hoje, continua omissivo quanto aos contratos, mas já dispõe sobre as receitas e despesas. Contudo, ainda mais gravosa era a omissão do de Minas Gerais, que silenciava o seu horário de atendimento; por isso, foi colocado na 19ª posição. Esse também continua silenciando tal informação, mas acrescentou suas receitas e despesas.

Os tribunais mais mal classificados em 2018 preenchiam sete ou seis quesitos somente, e isso corresponde, respectivamente, ao cumprimento de apenas 54% e 46% dos quesitos totais. Demonstrava-se insatisfatória a efetivação das referidas leis por esses tribunais.

Nenhum apresentava suas ações e programas. Todos omitiam suas receitas. Apenas o Distrito Federal apresentava suas despesas. Dos três que cumpriram sete quesitos, o Distrito Federal era o único que descumpria também a Lei de Acesso à Informação, pois não possibilitava o acompanhamento pelo cidadão das manifestações. Na realidade, ele não possuía nem um serviço próprio ou *link* para solicitações de informações, cabendo ao cidadão requerer à ouvidoria por *e-mail* ou telefone. Por isso, ficou em 23º lugar. Hodiernamente, passou por uma visível melhoria, já que possui *link* para solicitações e seu acompanhamento, como preenche todos os demais requisitos. Apenas falha ainda por omitir sua receita e as ações e programas.

Na 22ª posição estava o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, vez que, além de não informar as receitas, era omissivo quanto às despesas. Hoje, ele já traz essas informações. O dos municípios do estado de Goiás não arrolava seus contratos, por isso ficou em 21º lugar, por ser uma falta menos gravosa, já que seus processos licitatórios estão disponíveis e há informações sobre suas despesas. Ele também supriu essa falha, acrescentando ainda suas receitas. Todavia, ambos permanecem silentes quanto ao seu *e-mail* institucional.

Na última posição estavam os Tribunais do Estado de Santa Catarina e do Município de São Paulo. Ambos não possibilitavam ao cidadão o acompanhamento das suas solicitações de informações. Situação diferente da encontrada em 2021, já que possuem *link* para acompanhamento. Não tornavam acessíveis os endereços eletrônicos institucionais, hoje tornam. Não informavam suas despesas e receitas, situação que permanece. O primeiro apenas disponibiliza suas licitações, enquanto o segundo só os seus contratos. Agora, o TCE de Santa Catarina omite ainda suas licitações, ou seja, 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 disponibiliza *link* para solicitações (SIC) e acompanhamento destas. Apenas não cumpre em sua integralidade os Tribunais de Contas dos Estados do Amazonas, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio Grande do Sul, Rondônia e Santa Catarina e Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.

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 fiscalizarem o cumprimento dessa lei pelos entes públicos; todavia, aqueles mesmos a descumprem.

Saliente-se que não foi averiguado se as solicitações são atendidas e se são de forma célere. Este trabalho de pesquisa restringiu-se à 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 às despesas, ao pessoal, às licitações e contratos, à gestão fiscal, ao patrimônio, aos aspectos gerais, às receitas e às transferências.

Contudo, na análise dos *sites* dos tribunais de contas, verificou-se que ainda há tribunais que omitem dados relacionados às suas receitas e despesas, às licitações e aos contratos firmados. Essas 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. Dessa forma, é incongruente cobrar que o ente federado seja transparente se o próprio órgão controlador não o é.

Considerações finais

Os tribunais de contas brasileiros têm o dever constitucional de tornar efetivo o direito ao exercício do controle social. Este é um direito de segunda dimensão; então, decorre desse direito um dever estatal, que não se reduz aos entes federados, mas a todos os órgãos públicos, em especial aos 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.

A integração entre o controle técnico realizado pelos tribunais de contas e o controle social realizado pela população 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.

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 desses 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, verifica-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.

Com base no Manual da Lei de Acesso à Informação publicado pela Controladoria-Geral da União, o qual obriga os sítios eletrônicos a disponibilizarem um conteúdo mínimo, que foram separados em 13 critérios de avaliação, verificou-se que apenas três tribunais cumprem todos os requisitos, bem como um retrocesso de muitos tribunais comparando os dados com os apurados em 2018.

Outra observação é que houve uma redução do número de tribunais que possuem nos seus sítios eletrônicos um Portal Cidadão ou de Controle Social – representam, hoje, menos de 31%, sendo que, em 2018, eram 60,6%. Atualmente, a percentagem é inferior inclusive à verificada em 2013, que era de 50%. Ou seja, as tecnologias da informação mostram-se excelentes ferramentas para o fomento e implementação do controle social; contudo, deparam-se com a ausência de vontade dos órgãos em fomentá-las e em alimentar o sistema operacional necessário para viabilizar essa fiscalização.

Abstract: This paper proposes a discussion about the new possibilities of exercising social control in conjunction with the courts of accounts. And for that, it aims to demonstrate that the improvement of the use of information technologies in the current social and economic context, represents a necessary variable for social control and for the improvement of the external control performed by the

courts of accounts. In this sense, it is characterized as a qualitative search of the channels in the electronic websites of the courts of accounts that correspond to the Citizen's Portal. The bibliographic exploration was also used.

Keywords: Social rights. Social control. Courts of accounts. Information technologies.

Referências

- 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.
- ARAÚJO, Júlio César Manhães de. *Controle da Atividade Administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988*. Curitiba: Juruá, 2010.
- 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.
- BRASIL. Decreto n. 966-a, de 7 de novembro de 1890. *Coleção de Leis do Brasil - 1890*, Página 3440 Vol. Fasc. XI.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 05 out. 1988. N. 191-A, p. 1.
- BRASIL. Lei n. 131, de 27 de maio de 2009. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, Brasília, DF, 28 maio 2009.
- BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, Brasília, DF, 18 nov. 2011.
- 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.
- CASTARDO, Hamilton Fernando. *O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro*. Campinas: Milenium, 2007.
- 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.
- IOCKEN, Sabrina Nunes. *Controle compartilhado das políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime jurídico dos tribunais de contas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
- 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.
- 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.
- NAUGHTON, Jhon. *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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o tribunal de contas. *RDA*, 194, p. 31-45, Rio de Janeiro: out./dez. 1993.
- 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.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FONSÊCA, Rafael Sousa; SILVA, Lucas Gonçalves da. O uso das tecnologias da informação pelos tribunais de contas na efetivação do direito ao controle social. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 81-91, jan./jun. 2021.
