

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE DIREITO E DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO IDP – EDAP
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

ERIK ORLANDO GONÇALVES DE ALMEIDA

**A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA INSTRUMENTALIZAÇÃO
DO CONTROLE SOCIAL SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**BRASÍLIA – DF
NOVEMBRO 2019**

ERIK ORLANDO GONÇALVES DE ALMEIDA

**A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA INSTRUMENTALIZAÇÃO
DO CONTROLE SOCIAL SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para a conclusão da graduação
em Direito da Escola de Direito e de
Administração Pública do IDP - EDAP.

**Orientador: Prof. Me. Rafael de Alencar
Araripe Carneiro**

BRASÍLIA – DF
NOVEMBRO 2019

A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA INSTRUMENTALIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

THE PERFORMANCE OF THE COURTS OF ACCOUNTS IN THE INSTRUMENTALIZATION OF SOCIAL CONTROL OVER PUBLIC ADMINISTRATION

Erik Orlando Gonçalves de Almeida

SUMÁRIO

Introdução; 1 O controle social e o controle exercido pelos Tribunais de Contas; 1.1 O controle social sobre a Administração Pública; 1.2 O controle exercido pelos Tribunais de Contas; 2 Interface entre os Tribunais de Contas e o controle social e inovações normativas e tecnológicas das últimas décadas; 3 Iniciativas adotadas pelos Tribunais de Contas brasileiros relacionadas ao fortalecimento do controle social; 4 Possibilidades de atuação das Cortes de Contas na instrumentalização do controle social e seus benefícios; Conclusão; Referências.

RESUMO

O presente estudo busca compreender em que medida e de que formas os Tribunais de Contas podem instrumentalizar o controle social sobre a Administração Pública, por meio de revisão bibliográfica, do exame da legislação pertinente e de consultas a sítios eletrônicos de instituições oficiais e de organizações da sociedade civil relacionadas ao tema. Para tanto, no capítulo 1, pretende-se assimilar os aspectos mais importantes que circundam o controle social e aquele exercido pelas Cortes de Contas; no capítulo 2, aprofunda-se a análise sobre a interface existente entre as funções desempenhadas por tais órgãos e o controle social, bem como sobre as principais inovações normativas e tecnológicas ocorridas nas últimas décadas inerentes ao assunto; no capítulo 3, o foco recai sobre exemplos de recentes iniciativas relacionadas ao fortalecimento do controle social adotadas pelos Tribunais de Contas brasileiros; por fim, no capítulo 4, busca-se sistematizar as possibilidades de atuação desses Tribunais na instrumentalização do controle social e destacar seus benefícios para um controle mais efetivo da Administração Pública. Entre outras constatações, verificou-se que os recentes avanços nos campos normativo e tecnológico favorecem o exercício do controle social e que os Tribunais de Contas podem contribuir para a superação ou mitigação de alguns dos principais obstáculos à efetivação dessa espécie democrática de controle. Paralelamente, observou-se que as Cortes de Contas também podem tirar grande proveito do controle social para o cumprimento de suas atribuições de maneira mais sucedida.

PALAVRAS-CHAVE: Controle social. Tribunais de Contas. Controle da Administração Pública. Transparência administrativa.

ABSTRACT

This paper seeks to understand to what extent and how the Courts of Accounts can instrumentalize social control over public administration, through bibliographic review, examination of the relevant legislation and websites reviews of official institutions and civil society organizations related to the topic. To this end, in chapter 1, it is intended to assimilate the most important aspects that surround social control and the control exercised by the Courts of Accounts; chapter 2 deepens the analysis on the interface between the functions performed by such institutions and the social control, as well as on the main normative and technological innovations that have occurred in recent decades inherent to the subject; in chapter 3, the focus is on the examination of examples of recent initiatives linked to the strengthening of social control adopted by the Brazilian Courts of Accounts; finally, in chapter 4, we seek to systematize the possibilities of action of these Courts in the instrumentalization of social control and highlight its benefits for more effective control over public administration. Among other findings, it was found that recent advances in the regulatory and technological fields favor the exercise of the social control and that the Courts of Accounts can contribute to overcome or mitigate some of the main obstacles to effectiveness of this democratic kind of control. At the same time, it was observed that these Courts can also take great advantage of the social control to fulfill their assignments in a more successful way.

KEYWORDS: Social control. Courts of Accounts. Control of public administration. Administrative transparency.

INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro, em virtude das concepções republicana e democrática em que se funda nosso Estado, ancoradas no cânone da soberania popular, atribui legitimidade à própria sociedade para fiscalizar se as ações e os dispêndios governamentais apresentam obediência às normas vigentes e vão ao encontro dos anseios da população. Trata-se do denominado controle social sobre a Administração Pública.

Apesar dos avanços verificados nas últimas décadas, essa espécie de controle ainda se depara com diversos obstáculos para sua efetivação, devido a fatores como a falta de conhecimentos técnicos e jurídicos do cidadão comum e da disponibilização de informações confiáveis, em linguagem acessível, acerca das atividades governamentais, bem como de ferramentas capazes de transformar insatisfações ou suspeitas de irregularidade em ações concretas que visem apurar os fatos, determinar a adoção de medidas corretivas e, se for o caso, o ressarcimento aos cofres públicos de eventuais prejuízos e a punição dos responsáveis pelas ilegalidades ou pelo mau uso dos recursos públicos.

Paralelamente, há órgãos pertencentes à própria estrutura do Estado com a incumbência de controlar a Administração Pública. Entre eles destacam-se os Tribunais de Contas (TCs), que receberam extenso rol de competências da Constituição da República de 1988 (CRFB/88) e de normas infraconstitucionais no âmbito do denominado controle externo e possuem em seus

quadros profissionais especializados na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades estatais ou receptoras de recursos públicos.

Diante desse cenário, o presente estudo busca investigar a interface existente entre o controle social e os Tribunais de Contas, lançar luz às inovações normativas e tecnológicas das últimas décadas relacionadas ao assunto e analisar iniciativas que vêm sendo adotadas pelas Cortes de Contas brasileiras ligadas ao fortalecimento dessa espécie democrática de controle, com a finalidade de identificar e sistematizar as possibilidades de atuação desses órgãos – e seus benefícios – na instrumentalização do controle social sobre a Administração Pública.

O problema de pesquisa enfrentado pode ser definido nos seguintes termos: considerando as competências que foram outorgadas aos Tribunais de Contas pela Constituição da República de 1988 e pela legislação infraconstitucional, bem como os recursos de que dispõem e as inovações normativas e tecnológicas verificadas nas últimas décadas, em que medida e de que formas as Cortes de Contas podem instrumentalizar o controle social sobre a Administração Pública?

A relevância do assunto é verificada, em primeiro lugar, pelo fato de que, conforme assinalado, o controle social se depara com expressivos entraves para seu pleno exercício, necessitando de instrumentos que lhe permitam ser efetivo, enquanto os Tribunais de Contas são órgãos estatais que possuem diversas competências concernentes ao controle sobre a Administração Pública e contam com recursos e *expertise* que, numa análise preliminar, lhes possibilitam contribuir na resolução ou minoração desses empecilhos.

Por outro lado, o cenário atual de crise fiscal, com a necessidade de ajuste das contas públicas pela quase totalidade dos entes federativos e a reduzida capacidade de investimento por parte do Estado, aumenta a importância do combate a fraudes, corrupção e desperdício de recursos públicos, demandando novas formas de enfrentamento a tais mazelas que têm retardado o desenvolvimento econômico e social do País, nas quais a própria sociedade pode assumir papel de protagonismo.

Nesse sentido, a hipótese levantada é a de que, em virtude das competências que lhes foram atribuídas pelo ordenamento jurídico pátrio e dos recursos de que dispõem, os Tribunais de Contas podem desempenhar papel relevante na instrumentalização do controle social sobre a Administração Pública, especialmente em face das inovações normativas e tecnológicas das últimas décadas. Identificar e sistematizar quais são essas possibilidades de atuação, bem como seus benefícios para a efetivação do controle social é o que se objetiva, primordialmente, com o presente trabalho.

Para o alcance desse objetivo, no capítulo 1 pretende-se compreender os aspectos mais importantes que circundam o controle social e aquele exercido pelos TCs, com ênfase nas principais atribuições que foram a estes outorgadas. Para tanto, utilizar-se-á, precipuamente, de revisão bibliográfica, do exame da legislação pertinente, em especial a Constituição da República de 1988, e de consultas a sítios eletrônicos de órgãos oficiais e de organizações da sociedade civil relacionados ao tema.

No capítulo 2, partindo-se das informações obtidas na etapa anterior e com esteio nos mesmos métodos de pesquisa, aprofundar-se-á a análise sobre os pontos de intersecção entre as funções desempenhadas pelos Tribunais de Contas e o controle social, bem como sobre as principais inovações normativas e tecnológicas ocorridas nas últimas duas décadas que podem representar avanços nessa relação entre as Cortes de Contas e a sociedade no que tange à fiscalização da coisa pública.

No capítulo 3, por sua vez, o foco do estudo recairá sobre o que vem sendo feito na prática, com o exame de exemplos de iniciativas relacionadas ao fortalecimento do controle social adotadas pelos Tribunais de Contas brasileiros ao longo dos últimos anos, extraídos de trabalhos acadêmicos e de consultas aos sítios eletrônicos desses órgãos.

Por fim, no capítulo 4 buscar-se-á sistematizar as possibilidades de atuação das Cortes de Contas na instrumentalização do controle social, relacionando-as com as funções desempenhadas pelos TCs e destacando seus benefícios para um controle mais efetivo sobre a Administração Pública.

1 O CONTROLE SOCIAL E O CONTROLE EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Na acepção utilizada no presente estudo, o termo controle pode ser conceituado, nos mesmos moldes em que empregado por Siraque¹, como “o ato de vigiar, vistoriar, inspecionar, examinar, guiar, fiscalizar, restringir, conter algo, velar por algo ou a seu respeito, inquirir e colher informações”.

De acordo com Mileski², o controle da Administração Pública é próprio dos Estados de Direito, sobretudo democráticos, e compreende a verificação do atendimento dos princípios e

¹ SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 90.

² MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

normas constitucionais em todas as formas de atuação administrativa, as quais devem estar sempre voltadas à satisfação do interesse público.

Na mesma linha, Di Pietro³ afirma que a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade, e que, em determinadas situações, ele abrange também o denominado controle de mérito, inerente aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

1.1 O controle social sobre a Administração Pública

O controle social sobre a Administração Pública pode ser definido como “a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública” e configura “importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania”⁴.

Conforme assinalam Aguiar, Albuquerque e Medeiros⁵, tal espécie de controle sobre a atividade estatal é exercida tanto pelo cidadão, diretamente, como pela sociedade civil organizada.

Já Lima⁶ destaca que, numa democracia, o controle social pode ser exercido desde o processo de elaboração das políticas públicas – por meio de consultas e audiências públicas⁷ – até o acompanhamento e monitoramento de sua execução.

No que tange à participação da sociedade civil organizada nos assuntos governamentais de interesse da coletividade, nota-se a atuação cada vez mais proeminente das chamadas

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

⁴ BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Controle Social**: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2019.

⁵ AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

⁶ LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

⁷ Carvalho Filho esclarece que “Pela consulta pública, a Administração procura obter a opinião pública de pessoas e entidades sobre determinado assunto de relevância discutido no processo, formalizando-se as manifestações através de peças formais instrutórias. Já a audiência pública (que, em última instância, é também forma de consulta) se destina a obter manifestações orais e provocar debates em sessão pública especificamente designada para o debate acerca de determinada matéria. Ambas retratam, na verdade, instrumentos de participação das comunidades na tomada de decisões administrativas. É correto, pois, afirmar que de sua realização emanam efeitos significativos: um deles é o de influenciar a vontade estatal; outro é o de reclamar que a Administração (ou o juiz) apresente argumentação convincente no caso de optar por caminho contrário ao que foi sugerido na consulta ou na sessão da audiência pública.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 1046).

organizações não-governamentais, a exemplo da Associação Contas Abertas, cuja missão consiste em

Oferecer permanentemente subsídio para o desenvolvimento, aprimoramento, fiscalização, acompanhamento e divulgação das execuções orçamentária, financeira e contábil da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de forma a assegurar o uso ético e transparente dos recursos públicos, preservando-se e difundindo-se os princípios da publicidade, eficiência, moralidade, impessoalidade e legalidade, previstos no artigo 37 da Constituição Federal.⁸

Nessa seara, também merecem destaque os denominados observatórios sociais, os quais, em geral, são instituições independentes que se dedicam a acompanhar a gestão dos recursos públicos e o atendimento dos interesses da sociedade⁹, e os conselhos de políticas públicas, colegiados responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização de programas de governo, a exemplo dos conselhos de saúde, de alimentação escolar e de assistência social¹⁰¹¹.

Diferentemente dos órgãos estatais aos quais o ordenamento jurídico atribuiu a função de controle da administração pública¹², o cidadão não detém a obrigação legal de fiscalizar a gestão pública. Trata-se, na verdade, de um direito garantido pela Constituição¹³.

Destacando sua importância entre as diferentes formas de controle sobre a Administração Pública, Jacoby Fernandes¹⁴ assevera que o controle social consiste no primeiro e talvez mais valioso sistema de controle.

⁸ ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS (Brasil). **Quem somos**. Disponível em: <<https://www.contasabertas.com.br/quem-somos>>. Acesso em: 30 out. 2019.

⁹ SILVA, Dina Carla Vasconcelos Sena da; VACOVSKI, Eduardo. A transparência na administração pública como instrumento facilitador para o controle social. **Caderno Gestão Pública**, v. 7, n. 4, 2015. Disponível em: <<https://www.uninter.com/cadernosuninter/index.php/gestao-publica/article/view/592>>. Acesso em: 30 out. 2019.

¹⁰ LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

¹¹ As atribuições desses conselhos variam de acordo com a área de atuação. Entre as atividades desempenhadas, pode-se citar: acompanhamento de repasses e da aplicação de verbas públicas, participação na elaboração de metas para o setor, exame dos gastos realizados com os recursos destinados àquela área e realização de reuniões. São compostos por representantes do governo, profissionais da área em questão e cidadãos envolvidos com a respectiva política pública, podendo ainda contar com representantes de sindicatos, associações e outros. (FELIPE, Renata Aparecida Ribeiro. **Novos meios de controle da administração pública: controle social e das políticas públicas**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2018).

¹² Para os quais, conforme leciona Di Pietro, o controle constitui poder-dever, que não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019).

¹³ CAVALCANTE, Juliana Rodrigues Barreto; RODRIGUES, Juliana Silva. Caminhos da democracia participativa: participação popular nos Tribunais de Contas. **Revista Controle: doutrina e artigos**, Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 344-379, jul./dez. 2017. Disponível em: <<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/412>>. Acesso em: 30 out. 2019.

¹⁴ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

Em acréscimo, França¹⁵ aduz que a sociedade – de maneira organizada ou por meio de seus cidadãos, individualmente – deve atuar nas primeiras trincheiras de defesa daquilo que é comum, da execução e do gerenciamento das atividades do Estado e de toda ação deste que, de alguma forma, reflete na vida das pessoas. Na visão do autor, o estado de passividade e inércia do cidadão diante das atividades estatais abre perigosas brechas para que os detentores do poder possam utilizá-lo de forma abusiva.

Sob outro prisma, pode-se considerar que a importância da participação social na fiscalização da *res publica* advém do fato de que os órgãos formais de controle não são onipresentes, o que torna necessário que os próprios beneficiários da política pública ou da ação governamental estejam atentos à boa gestão e acionem os canais de comunicação com o controle institucional¹⁶.

Paralelamente, Aguiar, Albuquerque e Medeiros¹⁷ ponderam que a participação do cidadão no contexto sociopolítico é um bom indicador do desenvolvimento de um povo, sendo que os países mais desenvolvidos apresentam a tendência de possuir forte controle social, refletindo elevado grau de preocupação dos cidadãos com a aplicação das verbas públicas.

Por seu turno, Ayres Britto¹⁸ assinala que a Constituição da República de 1988 tanto aparelha a pessoa privada para imiscuir-se nos negócios do Estado com o intuito de dar satisfações a reclamos que só repercutem no universo particular do sindicante, quanto aparelha a pessoa privada para imiscuir-se nos negócios do Estado para dar satisfações a reclamos no universo social por inteiro.

Nesse sentido, verifica-se que a CRFB/88¹⁹ prevê, entre outras formas de participação popular, que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, inciso XXXIII); que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação

¹⁵ FRANÇA, Phillip Gil. **Controle da administração pública: combate à corrupção, discricionariedade administrativa e regulação econômica**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

¹⁶ FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida Lopes; FERNANDES, Ivan Filipe Lopes Almeida; TEIXEIRA, Marco Carvalho. Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 123-150, 2018. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3585>>. Acesso em: 30 out. 2019.

¹⁷ AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

¹⁸ BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular". **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 189, p. 114-122, jul. 1992. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45286>>. Acesso em: 30 out. 2019.

¹⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 out. 2019.

popular, visando anular ato lesivo ao patrimônio público e à moralidade administrativa (art. 5º, inciso LXXIII); e que todo cidadão, partido político, associação ou sindicato possui a faculdade de denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os Tribunais de Contas (art. 74, § 2º).

Tendo em vista tais previsões constitucionais, Valdecir Pascoal e Willams Farias²⁰ entendem ser inegável que o controle social se estende aos campos da legalidade, da economicidade, da moralidade, da eficiência e da transparência, ora provocando a fiscalização dos órgãos de controle externo, em especial os Tribunais de Contas, ora acionando o Poder Judiciário.

Além da Constituição da República, diversos diplomas normativos infraconstitucionais trazem disposições que possibilitam e estimulam a participação social no controle das ações, contratações e gastos públicos. É o caso, exemplificativamente, da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)²¹, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)²² e da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)²³, acerca das quais se tratará mais a frente.

Por ora, importa notar que a transparência administrativa, cuja base legal foi significativamente robustecida especialmente pelas mencionadas Leis de Responsabilidade Fiscal e de Acesso à Informação, está intrinsecamente relacionada à efetividade do controle sobre a atuação estatal, notadamente no âmbito do controle social. Nesse sentido, Aguiar, Albuquerque e Medeiros²⁴ consideram-na fator condicionante ao exercício dessa forma de controle, pontuando que a não divulgação de dados governamentais ou a divulgação de dados inverídicos acarretam muitas dificuldades para sua realização.

²⁰ PASCOAL, Valdecir Fernandes; FARIAS, Willams Brandão de. O papel dos tribunais de contas no fortalecimento do controle social: o Programa TCendo Cidadania do TCE PE. **Revista do TCE-MG: Transparência e Controle Social**, edição especial, ano XXX, p. 154-167, 2012. Disponível em: <<https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1685.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2019.

²¹ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 30 out. 2019.

²² BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 30 out. 2019.

²³ BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 30 out. 2019.

²⁴ AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

Apesar do animador avanço verificado nas últimas décadas no que tange ao arcabouço legal e tecnológico relacionado ao controle social e do aparente crescimento do interesse da população pelo assunto, Juarez Freitas alerta que

O controle social não pode ser de fachada ou simples ornamentação de estruturas avessas à cidadania protagonista, sendo incompatível com meras discussões ou audiências públicas concebidas, de antemão, para a esterilidade. Essencial, pois, a conquista de autêntica verticalização inclusiva, isto é, de expansiva vinculação ético-jurídica entre a atuação do controlador social e a dos que exercem poderes-deveres no seio do aparato estatal.²⁵

Noutro giro, Felipe²⁶ ressalta que o controle social depende do controle oficial para ter eficácia, de modo que a atuação entre ambos deve ser unida e harmoniosa, enquanto Benjamin Zymler e Guilherme Almeida²⁷ preconizam que a eficácia do controle social dependerá do estabelecimento de vínculos sistêmicos entre a sociedade civil organizada e os entes estatais encarregados do controle.

1.2 O controle exercido pelos Tribunais de Contas

Os Tribunais de Contas tiveram suas competências ampliadas e fortalecidas pela Constituição da República de 1988 (em 23 dispositivos há menção sobre sua estrutura, competência e prerrogativas)²⁸. Além de guardiões da responsabilidade fiscal e da probidade e eficiência administrativas, possuem a missão de atuar como impulsionadores da transparência na gestão pública, da qualidade na execução de políticas públicas e da criação e aperfeiçoamento de mecanismos de participação da cidadania, inclusive por meio do uso das novas tecnologias de comunicação e informação²⁹.

Os TCs configuram-se como órgãos colegiados, integrantes da administração direta, dotados de ampla autonomia funcional, administrativa e orçamentária, que, apesar do nome,

²⁵ FREITAS, Juarez. A democracia como princípio jurídico. In: FERRAZ, Luciano; MOTTA, Fabrício (Coord.). **Direito público moderno: homenagem especial ao Professor Paulo Neves de Carvalho**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003 *apud* KELLES, Márcio Ferreira. **Controle da Administração Pública Democrática: Tribunal de Contas no controle da LRF**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 24.

²⁶ FELIPE, Renata Aparecida Ribeiro. **Novos meios de controle da administração pública: controle social e das políticas públicas**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2018.

²⁷ ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das Parcerias Público Privadas**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

²⁸ CHADID, Ronaldo. **A função social do Tribunal de Contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

²⁹ LIMA, Luiz Henrique. O controle da responsabilidade fiscal e os desafios para os Tribunais de Contas em tempos de crise. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder de; CAMARGO, João Batista (Coord.). **Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 105-143.

não estão inseridos no âmbito do Poder Judiciário³⁰, tampouco do Poder Executivo e, como afirmam autores como Medauar³¹, Pascoal³², Chaves³³, Zymler e Almeida³⁴ e Lima³⁵, também não pertencem ou se subordinam ao Poder Legislativo, embora com ele possuam estreita relação de colaboração e complementaridade de atuação³⁶.

Existem na atualidade 33 (trinta e três) Tribunais de Contas no Brasil: o Tribunal de Contas da União (TCU), o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), 26 (vinte e seis) Tribunais de Contas Estaduais, 3 (três) Tribunais de Contas dos Municípios³⁷ e 2 (dois) Tribunais de Contas Municipais³⁸. A composição do TCU, formado por 9 (nove) ministros, está prevista no art. 73 da CRFB/88, enquanto a dos demais tribunais, integrados por 7 (sete) conselheiros, no seu art. 75, parágrafo único.

De acordo com Valdecir Pascoal³⁹, os TCs representam uma conquista da República e da democracia brasileira e desempenham um relevante papel em defesa da boa governança

³⁰ Como ocorre em países como Portugal e Grécia.

³¹ MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

³² PASCOAL, Valdecir. **Uma nova primavera para os tribunais de contas: artigos, discursos e entrevistas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

³³ CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle Externo da gestão Pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas**. 2. ed. Niterói: Impetus, 2009.

³⁴ ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das Parcerias Público Privadas**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

³⁵ LIMA, Luiz Henrique. O controle da responsabilidade fiscal e os desafios para os Tribunais de Contas em tempos de crise. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder de; CAMARGO, João Batista (Coord.). **Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 105-143.

³⁶ Ressalve-se que, para alguns autores, os Tribunais de Contas pertencem à estrutura do Poder Legislativo, sem que isso signifique que a este se encontre subordinado. É o caso de Mileski, segundo o qual, embora organicamente participe do Poder Legislativo, “tendo em conta competências específicas que são exercidas sobre os três Poderes do Estado, pode-se dizer que o Tribunal de Contas sem ser Poder ficou com o poder de fiscalizar o Poder, agindo em nome do Estado e em favor da sociedade, no sentido de preservar a regularidade da aplicação dos dinheiros públicos, com atendimento do interesse público.” (MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 205).

³⁷ Nos estados da Bahia, Goiás e Pará. Tais tribunais são responsáveis pelo controle externo de todos os municípios dos respectivos estados, cabendo ao Tribunal de Contas Estadual, nessas unidades federativas, tão somente a fiscalização das contas do governo estadual. Nos demais estados, os Tribunais de Contas Estaduais fiscalizam tanto o governo estadual como os governos municipais. Vale notar que o Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará foi extinto no ano de 2017, por meio da Emenda à Constituição Estadual do Ceará nº 92, que foi considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.763/CE (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.763. Requerente: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgamento em 26 de outubro de 2017. Brasília, DF. Dje de 9 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341538876&ext=.pdf>> Acesso em: 30 out. 2019).

³⁸ Nos municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro. Nos respectivos estados, os Tribunais de Contas Estaduais fiscalizam as contas do governo estadual e das municipalidades, à exceção das capitais, que possuem sua própria Corte de Contas. Nos termos do art. 31, § 4º, da CRFB/88, é vedada a criação de (novos) tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais.

³⁹ PASCOAL, Valdecir. **Uma nova primavera para os tribunais de contas: artigos, discursos e entrevistas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

pública, exercendo o controle externo com o propósito de proteger o patrimônio público de ineficiências e corrupção.

Conforme pesquisa Ibope realizada a pedido da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), que entrevistou 2.002 pessoas entre os dias 24 e 27 de junho de 2016 com a finalidade de medir o conhecimento e a avaliação da população brasileira sobre os Tribunais de Contas, apenas 17% das pessoas efetivamente compreendem o que são e o que fazem os Tribunais de Contas⁴⁰. Destas, mais de 80% entendem que tais órgãos se revelam fundamentais para o combate à corrupção e à ineficiência no serviço público, bem como ajudam a melhorar a gestão pública e a preservar os recursos públicos⁴¹.

Vale notar que, na literalidade dos arts. 70 e 71 da Constituição⁴², foi conferida ao Congresso Nacional a titularidade do controle externo, cabendo ao Tribunal de Contas da União auxiliá-lo nesta tarefa. Não obstante, uma análise mais aprofundada das competências constitucionais e legais inerentes à matéria permite concluir que a maior parte das atividades de controle externo da gestão pública, especialmente aquelas relacionadas à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, restou outorgada às Cortes de Contas, para que as desempenhem exclusivamente ou em conjunto com as Casas Legislativas.

As competências elencadas ao Tribunal de Contas da União pela CRFB/88 estão concentradas, precipuamente, nos onze incisos do art. 71. Por simetria, conforme o art. 75, *caput*, os demais TCs devem seguir, no que couber, quanto à organização, composição e fiscalização, as normas consignadas à Corte de Contas Federal. Sem embargos, conforme se observará na sequência, há outras atribuições previstas na própria Carta Magna (a exemplo daquela constante do art. 161, parágrafo único⁴³), nas suas respectivas leis orgânicas e em distintos diplomas legais.

⁴⁰ Responderam saber o que são e definiram corretamente suas atribuições.

⁴¹ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON (Brasil). **Para brasileiros, Tribunais de Contas são essenciais no combate à corrupção e à ineficiência, revela pesquisa Ibope/CNI**. Disponível em: <<https://www.atricon.org.br/imprensa/para-brasileiros-tribunais-de-contas-sao-essenciais-no-combate-a-corrupcao-e-a-ineficiencia-revela-pesquisa-ibopecni>>. Acesso em: 30 out. 2019.

⁴² “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. [...] Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]”

⁴³ “Art. 161. [...] Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.”

Paralelamente, diversas são as formas pelas quais as competências atribuídas aos Tribunais de Contas podem ser agrupadas. Combinando-se as classificações apresentadas por Lima⁴⁴, Bugarin⁴⁵, Mileski⁴⁶ e Zymler e Almeida⁴⁷, as principais funções desempenhadas pelas Cortes de Contas são as seguintes: fiscalizadora, opinativa, judicante, sancionadora, corretiva, consultiva, informativa, normativa, de ouvidoria e pedagógica.

A função fiscalizadora compreende ações relacionadas ao exame e à realização de diligências, inspeções, auditorias e outras atividades fiscalizatórias, dentre as quais as relativas a atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias e pensões; convênios e parcerias celebrados entre os entes federativos e com entidades do terceiro setor; desestatizações, concessões e parcerias público-privadas; avaliação de programas e políticas públicas; e controle da gestão fiscal⁴⁸. Tais competências encontram respaldo no art. 71, incisos III a VI, da CRFB/88 e na legislação ordinária, a exemplo das já mencionadas Leis de Licitações e Contratos Administrativos⁴⁹ e de Responsabilidade Fiscal⁵⁰.

A função opinativa, por outro lado, consiste na emissão de parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo⁵¹ (as denominadas contas de governo)⁵². Essa atribuição tem como fundamento o art. 71, inciso I, da Constituição. Jacoby Fernandes⁵³ esclarece que tais contas não são julgadas pelos Tribunais de Contas: “estes emitem parecer prévio, técnico, com fundamento na legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência, mas

⁴⁴ LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

⁴⁵ BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

⁴⁶ MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

⁴⁷ ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das Parcerias Público Privadas**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

⁴⁸ LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

⁴⁹ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 30 out. 2019.

⁵⁰ BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 30 out. 2019.

⁵¹ Em observância ao art. 84, inciso XXIV, da CRFB/88.

⁵² LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Vale registrar que, diferentemente de Lima, autores como Bugarin e Zymler e Almeida classificam a emissão de parecer prévio a respeito das contas de governo dentro da função consultiva.

⁵³ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 331.

conservando a natureza de parecer e não de decisão. No caso do Presidente da República, o julgamento cabe ao Congresso Nacional, nos termos do art. 49, inciso IX, da CRFB/88⁵⁴.

Diferentemente, no exercício da função judicante são os próprios TCs que procedem ao julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, da administração direta e indireta (contas ordinárias anuais), bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (contas especiais), de acordo com o que preconiza o art. 71, inciso II, da CRFB/88⁵⁵.

O referido julgamento pode ser pela regularidade, pela regularidade com ressalvas ou pela irregularidade das contas e, conforme destaca Valdecir Pascoal⁵⁶, dentre as possíveis consequências do julgamento pela irregularidade estão a aplicação de multa, determinação de ressarcimento de eventuais prejuízos causados aos cofres públicos e representação aos órgãos competentes em face de possível repercussão penal ou enquadramento nas hipóteses de improbidade administrativa e de inelegibilidade⁵⁷.

⁵⁴ No caso específico do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas competente acerca das contas do Prefeito, o parecer só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, consoante o art. 31, §2º, da CRFB/88. Acerca do assunto o Tribunal Superior Eleitoral já se posicionou no sentido de que “4. O parecer prévio exarado pela Corte de Contas qualifica-se juridicamente como condição de procedibilidade para o julgamento das contas do Chefe do Executivo local pelo Poder Legislativo, *ex vi* do art. 31, § 2º, da CRFB/88. 5. O *télos* subjacente ao arranjo normativo engendrado pelo constituinte reside no fato de ser o Tribunal de Contas, e não o Poder Legislativo, o órgão dotado de maior *expertise* para emitir juízos técnicos sobre as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo. 6. É que as Cortes de Contas, ao contrário da Câmara municipal, possuem um quadro técnico, com auditores qualificados e *know-how* em contabilidade e finanças públicas, economia e estatística, que poderão auxiliar o trabalho dos Conselheiros, em especial examinando com acuidade as informações apresentadas, de maneira a potencializar as irregularidades e ilegalidades nas contas prestadas.” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 125-35.2016.6.26.0111/SP**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento em 15 de dezembro de 2016. Brasília, DF. Publicado em Sessão. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/469075138/recurso-especial-eleitoral-respe-1253520166260111-ariranh-sp?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 8 nov. 2019).

⁵⁵ Weder de Oliveira elucida que “Embora se assemelhe, o processo pelo qual o TCU se manifesta sobre as contas prestadas pelo Presidente da República não é igual àquele mediante o qual ‘julga’ as contas prestadas anualmente pelos administradores. Por duas razões, essencialmente. A primeira e mais distintiva é que, na emissão do parecer prévio, não há investigação ou perquirição da responsabilidade pessoal do Presidente pelas irregularidades constatadas na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais levadas a efeito por outros agentes públicos. A segunda é que, nos processos de contas anuais, as determinações, recomendações e alertas decorrentes dos achados ou constatações devem ser endereçados ao dirigente que prestou as contas ou aos futuros dirigentes do órgão ou entidade governamental, enquanto, no parecer prévio, é questionável a pertinência de o TCU fazer determinações e recomendações a diversos órgãos e entidades do Governo Federal.” (OLIVEIRA, Weder de. *Precisamos falar sobre contas... Uma nova perspectiva sobre a apreciação das contas anuais do Presidente da República pelo Congresso Nacional mediante parecer prévio do Tribunal de Contas da União*. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder de; CAMARGO, João Batista (Coord.). **Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 17-61, p. 45).

⁵⁶ PASCOAL, Valdecir. **Uma nova primavera para os tribunais de contas: artigos, discursos e entrevistas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

⁵⁷ Conforme o art. 1º, inciso I, alínea “g” da Lei Complementar nº 64/1990, com a redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), são inelegíveis para qualquer cargo os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato

A função sancionadora, por sua vez, é aquela pela qual as Cortes de Contas detêm o poder de, respeitado o devido processo legal, aplicar as sanções previstas em lei aos responsáveis por ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, com base no art. 71, inciso VIII, da Constituição da República. Entre as penalidades que podem ser impostas estão a aplicação de multas, a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e a declaração de inidoneidade da empresa para participar de certames licitatórios⁵⁸.

Bugarin⁵⁹ destaca que as penalidades aplicadas pelos Tribunais de Contas não excluem a aplicação de sanções penais e de outras sanções administrativas, pelas autoridades competentes, tendo em vista o consagrado princípio da independência das instâncias.

A função corretiva, segundo Lima⁶⁰, figura como uma das mais relevantes dentro da missão das Cortes de Contas de contribuir para o aprimoramento da gestão pública em benefício da sociedade, consistindo na emissão de determinações e recomendações aos órgãos jurisdicionados⁶¹; fixação de prazo para adoção de providências; sustação de atos irregulares; e adoção de medidas cautelares. O embasamento constitucional para o desempenho de tais competências está nos incisos IX e X do art. 71 da CRFB/88.

Por meio da função consultiva, os Tribunais de Contas, por um lado, respondem em tese a consultas formuladas por determinadas autoridades sujeitas à sua jurisdição acerca de dúvidas quanto à aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência; por outro, emitem parecer sobre a regularidade de despesas, por solicitação de comissões do Legislativo⁶².

doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecurável do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.

⁵⁸ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

⁵⁹ BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

⁶⁰ LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

⁶¹ Determinações são comandos a serem obrigatoriamente cumpridos, sob pena de sanção pecuniária. Recomendações são comandos que devem ser devidamente considerados e podem não ser cumpridos, justificadamente (OLIVEIRA, Weder de. Precisamos falar sobre contas... Uma nova perspectiva sobre a apreciação das contas anuais do Presidente da República pelo Congresso Nacional mediante parecer prévio do Tribunal de Contas da União. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder de; CAMARGO, João Batista (Coord.). **Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 17-61).

⁶² LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Conforme já destacado, para Bugarin e Zymler e Almeida a função consultiva contempla a emissão de parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo.

Mileski⁶³ esclarece que a resposta às consultas tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato concreto, enquanto Jacoby Fernandes⁶⁴ ressalta a elevada importância dessa função, tendo em vista que o controle orientador é muito mais eficiente do que o repressivo.

Pela função informativa, os TCs divulgam informações, inclusive na internet, acerca de trabalhos realizados, cálculos e dados consolidados, elementos e documentos a que tenham acesso, bem como expedem os alertas previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal⁶⁵. Os principais destinatários dessas informações são os órgãos e poderes fiscalizados, as Casas Legislativas e suas comissões, a Justiça Eleitoral, o Ministério Público, os meios de comunicação e a própria sociedade⁶⁶.

A função normativa, por seu turno, decorre do poder regulamentar conferido aos Tribunais por suas leis orgânicas, que invariavelmente lhes autorizam a expedição de instruções e atos normativos – de cumprimento obrigatório, sob pena de responsabilização do infrator – sobre as matérias de suas atribuições e a organização dos processos que lhes devam ser submetidos⁶⁷.

Mediante a função de ouvidoria, assinala Lima⁶⁸, os TCs recebem e processam denúncias feitas por cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos, com base no art. 74, § 2º, da Constituição da República⁶⁹, bem como representações de licitantes, contratados, pessoas físicas ou jurídicas acerca de irregularidades em licitações ou contratos administrativos, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos⁷⁰.

⁶³ MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

⁶⁴ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

⁶⁵ ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das Parcerias Público Privadas**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

⁶⁶ LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

⁶⁷ BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

⁶⁸ LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

⁶⁹ “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”.

⁷⁰ “Art. 113, § 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo”.

Por fim, a função pedagógica consiste, segundo Mileski⁷¹, na realização de encontros técnicos, seminários, programas de orientação e cursos específicos com vistas à formação e o aprimoramento dos servidores públicos⁷². O autor também pondera que

Os Tribunais de Contas brasileiros, como órgãos de controle, têm o privilégio de contar com um corpo de servidores altamente qualificado e preparado para o exercício da função, com formação universitária eclética (direito, contabilidade, economia, administração, engenharia etc.) e atualização permanente em sua formação profissional e na sua atividade de controle, inclusive com cursos de especialização, mestrado e doutorado.

É evidente que um grupo de profissionais de tal qualificação reunidos em um único lugar é, além de raro, motivo para um aproveitamento mais abrangente de suas qualidades, a fim de que haja uma produção de serviços que resulte em maior satisfação à sociedade. A utilização desse corpo funcional qualificado na formação e aprimoramento de outros quadros funcionais dos Estados e Municípios é fator compatível com sua responsabilidade funcional e com a própria filosofia do sistema de controle – funcionário melhor preparado reduz a margem de erros e falhas e produz melhor serviço ao cidadão.⁷³

Conforme se notará adiante, atualmente o desempenho dessa função denominada pedagógica vai muito além da formação e aprimoramento dos servidores públicos, englobando também a capacitação de cidadãos e de diversos atores envolvidos com o controle social.

Sem embargos da pluralidade das atribuições que lhes foram outorgadas, França⁷⁴ lembra que os Tribunais de Contas são, antes de tudo, órgãos atentos ao erário, criados com objetivo específico e aparato técnico voltados ao questionamento dos gastos, à busca da correção das contas públicas, à verificação constante dos valores que ingressam e saem dos cofres públicos.

2 INTERFACE ENTRE OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE SOCIAL E INOVAÇÕES NORMATIVAS E TECNOLÓGICAS DAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Dada a convergência de seus objetivos no exercício do controle sobre a Administração Pública, não é de se estranhar a existência de significativa interface entre os Tribunais de Contas

⁷¹ MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

⁷² Distintamente, Zymler e Almeida relacionam a função pedagógica dos Tribunais de Contas com a sua competência para emitir orientações e recomendações (ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA; Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das Parcerias Público Privadas**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008).

⁷³ MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 325-326.

⁷⁴ FRANÇA, Phillip Gil. **Controle da administração pública: combate à corrupção, discricionariedade administrativa e regulação econômica**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

e o controle social. De fato, do exame dos principais aspectos que circundam ambas as espécies de controle, é possível identificar diversos pontos de intersecção entre elas, acerca das quais se passará a tratar.

Conforme assinalado, com fundamento no art. 74, § 2º, da CRFB/88, as Cortes de Contas, no âmbito de sua função de ouvidoria, podem receber denúncias sobre irregularidades ou ilegalidades encaminhadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. Os requisitos para que a denúncia seja admitida e a forma como será processada estão disciplinados nas leis orgânicas e regimentos internos dos Tribunais⁷⁵.

Paralelamente, é possível comunicar impropriedades relativas a licitações e contratos administrativos com base no já citado art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, segundo o qual qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas competente contra irregularidades na aplicação da referida lei. Previsão semelhante é vista no art. 87, § 2º, da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais)⁷⁶.

Da mesma forma que ocorre com as denúncias, os requisitos de admissibilidade e as normas de processamento das representações encontram-se previstas nas leis orgânicas e regimentos internos de cada Tribunal.

Os canais de ouvidoria dos Tribunais, unidades que visam possibilitar o contato direto com a sociedade, também possuem entre suas atribuições o recebimento de comunicações de

⁷⁵ A título exemplificativo, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União rege que a denúncia será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, somente podendo ser arquivada após efetuadas as diligências pertinentes – art. 53, § 3º – e que, reunidas as provas que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade, serão públicos os demais atos do processo, assegurando-se aos acusados a oportunidade de ampla defesa – art. 53, § 4º. Esclarece, ainda, que o denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé – art. 55, § 2º –, e que o Tribunal poderá manter o sigilo do objeto e da autoria da denúncia quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado – art. 55, § 3º, incluído pela Lei nº 13.866/2019. (BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8443.htm>. Acesso em: 30 out. 2019). Em complemento à regulamentação contida na Lei Orgânica, o art. 235 do Regimento Interno da Corte de Contas Federal disciplina que a denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada (BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução-TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011**. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/>>. Acesso em: 30 out. 2019).

⁷⁶ BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/113303.htm>. Acesso em: 30 out. 2019.

irregularidades⁷⁷, críticas e sugestões, bem como o fornecimento de informações acerca das atividades da Corte⁷⁸.

Após a devida apuração das irregularidades noticiadas, o que poderá incluir a realização de diligências, inspeções e outras atividades de cunho fiscalizatório efetivadas por servidores do Tribunal (função fiscalizadora), no desenvolvimento das quais nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado⁷⁹, a Corte deliberará a respeito da matéria, podendo julgar improcedente ou procedente a denúncia ou representação.

No primeiro caso, de se constatar a improcedência das irregularidades relatadas, o processo será arquivado. Já no caso de se entender pela procedência, o Tribunal poderá praticar diversas ações no bojo de sua função corretiva, entre as quais: fixar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, emitir recomendações, sustar atos irregulares ou adotar medidas cautelares – por exemplo, determinar a suspensão de procedimento licitatório eivado de irregularidades.

A depender das circunstâncias, poderá, ainda, determinar a instauração ou a conversão dos autos em tomada de contas especial com vistas ao ressarcimento de eventuais prejuízos aos cofres públicos⁸⁰, a qual será posteriormente julgada pela Corte (função judicante); aplicar as devidas sanções aos responsáveis (função sancionadora); e encaminhar suas conclusões ao poder competente e ao Ministério Público (função informativa), para adoção de providências na seara administrativa, criminal ou civil – inclusive ajuizamento de ação de improbidade administrativa.

Vale notar que bastam indícios de irregularidades, em sentido amplo (o que inclui má prestação de serviço público ou baixo índice de atingimento de resultados em determinado programa governamental) para que o cidadão ou a entidade da sociedade civil acione os TCs,

⁷⁷ Não se verifica uniformidade nessa nomenclatura entre os diferentes TCs. Pode-se compreender as comunicações de irregularidades como relatos de impropriedades que não preenchem os requisitos de admissibilidade das denúncias ou representações. Sua função é dar ciência ao Tribunal acerca de um fato eivado de irregularidades. Servem, portanto, para alimentar os bancos de dados dos órgãos técnicos dos Tribunais e de subsídio para o planejamento de futuras ações fiscalizatórias (CAVALCANTE, Juliana Rodrigues Barreto; RODRIGUES, Juliana Silva. Caminhos da democracia participativa: participação popular nos Tribunais de Contas. **Revista Controle: doutrina e artigos**, Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 344-379, jul./dez. 2017. Disponível em: <<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/412>>. Acesso em: 30 out. 2019).

⁷⁸ FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida Lopes; FERNANDES, Ivan Filipe Lopes Almeida; TEIXEIRA, Marco Carvalho. Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 123-150, 2018. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3585>>. Acesso em: 30. out. 2019.

⁷⁹ MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

⁸⁰ Caso se verifique a ocorrência de perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, nos termos do art. 71, inciso II, parte final, da CRFB/88.

pois caberá a estes – os quais, conforme assinalado por Mileski⁸¹, contam com corpo de servidores altamente qualificado, composto pelas mais diversas formações universitárias – a apuração dos fatos relatados e o exame quanto à regularidade, eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental⁸².

Percebe-se, assim, a aptidão dos Tribunais de Contas para transformar meras insatisfações com a prestação de serviços públicos ou suspeitas de cometimento de irregularidades, oriundas da sociedade civil, em ações efetivas que viabilizam a correção de falhas, o ressarcimento dos cofres públicos e a punição dos responsáveis. Ou seja, a capacidade de dar concretude ao controle social.

Sem embargos, para que o corpo social possa identificar e denunciar irregularidades de maneira apropriada é necessária a superação de alguns obstáculos. Antes de tudo, é fundamental que se tenha acesso a informações acerca das atividades governamentais.

Nessa esteira, de acordo com Felipe⁸³, o efetivo acesso à informação contribui para o aperfeiçoamento da gestão pública, o combate à corrupção e o fortalecimento da democracia. Na mesma direção, França⁸⁴ destaca que a informação é uma arma importantíssima na guerra contra a corrupção, que emperra o pleno desenvolvimento do Estado e, portanto, deve ser enfrentada por todos os seus partícipes.

A importância do acesso à informação para o controle da Administração Pública, por sua vez, remete à necessidade de ampla transparência dos gastos e ações governamentais. Nesse sentido, Mileski⁸⁵ ressalta que a mais moderna exigência de controle dos atos administrativos é a transparência, especialmente a transparência fiscal, que se revela um mecanismo democrático que busca o fortalecimento da cidadania e representa fator relevante para uma boa governança, na medida em que possibilita conhecimento público dos elementos idealizadores da política fiscal e de seus resultados, alimentando a participação popular.

⁸¹ MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

⁸² Valdecir Pascoal assinala que embora a questão da legalidade estrita ainda seja fundamental, após a CRFB/88 o alcance da fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas estendeu-se a outros aspectos da gestão, com destaque para a verificação da eficiência e da economicidade das despesas e dos investimentos públicos. Ainda, que é dever dos Tribunais, no exercício do controle operacional, avaliar se a aplicação dos recursos alcançou os resultados pretendidos, da forma menos onerosa para o erário (PASCOAL, Valdecir. **Uma nova primavera para os tribunais de contas**: artigos, discursos e entrevistas. Belo Horizonte: Fórum, 2018).

⁸³ FELIPE, Renata Aparecida Ribeiro. **Novos meios de controle da administração pública**: controle social e das políticas públicas. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2018.

⁸⁴ FRANÇA, Phillip Gil. **Controle da administração pública**: combate à corrupção, discricionariedade administrativa e regulação econômica. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

⁸⁵ MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

Por sua vez, Silva e Vacovski⁸⁶ assinalam que a transparência se tornou peça chave para o acompanhamento da gestão pública e o caminho ideal para responder a questões inerentes a como, quanto, quando e onde os gestores estão aplicando os recursos públicos. Em complemento, asseveram que a transparência deve ser entendida como o início do processo de controle social e não como uma atividade fim, tendo em vista que dela derivam oportunidades de participação e acompanhamento das políticas públicas.

Nessa seara, nota-se que ao longo das últimas duas décadas ocorreram importantes inovações normativas com o intuito de incrementar a transparência administrativa. Destaca-se, primeiramente, a edição da Lei Complementar nº 101/2000, a já citada Lei de Responsabilidade Fiscal. De acordo com Mileski⁸⁷, foi por meio dela que se introduziu no Brasil o mecanismo da transparência na gestão fiscal, fixando a obrigatoriedade de se dar ampla divulgação a todos os procedimentos concernentes ao sistema orçamentário, inclusive relatórios de gestão fiscal, exigindo o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e de discussão das leis orçamentárias.

Entende o autor que a referida lei instituiu um novo princípio orçamentário, de cumprimento obrigatório por parte dos gestores públicos, que é o princípio da transparência. Tal princípio, argumenta, constitui não apenas elemento de orientação, mas também de fiscalização do cumprimento dos objetivos orçamentários e representa uma forma de controle político que está destinado ao controle social, na medida em que assegura ao cidadão a possibilidade de participar da elaboração dos planos de governo, procedendo a uma avaliação sobre a legalidade e eficiência dos atos de execução orçamentária⁸⁸.

Alguns meses depois da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal foi promulgada a Lei nº 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais)⁸⁹, que prevê, em seu art. 5º, constituir infração administrativa contra as leis de finanças públicas – a qual será processada e julgada pela Corte de Contas competente – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei.

⁸⁶ SILVA, Dina Carla Vasconcelos Sena da; VACOVSKI, Eduardo. A transparência na administração pública como instrumento facilitador para o controle social. *Caderno Gestão Pública*, v. 7, n. 4, 2015. Disponível em: <<https://www.uninter.com/cadernosuninter/index.php/gestao-publica/article/view/592>>. Acesso em: 30 out. 2019.

⁸⁷ MILESKI, Helio Saul. *O Controle da Gestão Pública*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

⁸⁸ Vale observar a existência na Lei de Responsabilidade Fiscal de um capítulo específico destinado à transparência, controle e fiscalização da gestão fiscal, formado pelos artigos 48 a 59.

⁸⁹ BRASIL. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000**. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110028.htm>. Acesso em: 31 out. 2019.

Na sequência, começaram a despontar e ser regulamentados nas diferentes esferas governamentais os denominados portais de transparência. No âmbito do Poder Executivo Federal houve a criação, em 2004, do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União⁹⁰, e, no ano seguinte, a edição do Decreto nº 5.482/2005, prevendo que:

Art. 1º O Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, sítio eletrônico à disposição na Rede Mundial de Computadores - Internet, tem por finalidade veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, compreendendo, entre outros, os seguintes procedimentos:

- I - gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal;
- II - repasses de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios;
- III - operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais ou de organizações não-governamentais de qualquer natureza; e
- IV - operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento.⁹¹

Aproximadamente uma década após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal foi editada a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei Capiberibe)⁹², que acrescentou dispositivos àquela lei de finanças públicas, entre os quais o parágrafo único do art. 48 e o art. 48-A, com o seguinte teor:

Art. 48. [...] Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

- I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
- III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

⁹⁰ SILVA, Dina Carla Vasconcelos Sena da; VACOVSKI, Eduardo. A transparência na administração pública como instrumento facilitador para o controle social. *Caderno Gestão Pública*, v. 7, n. 4, 2015. Disponível em: <<https://www.uninter.com/cadernosuninter/index.php/gestao-publica/article/view/592>>. Acesso em: 30 out. 2019.

⁹¹ BRASIL. **Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005**. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm>. Acesso em: 31 out. 2019.

⁹² BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 31 out. 2019.

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

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

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

Importante citar também o art. 73-A acrescentado à Lei Complementar nº 101/2000 pela Lei Capiberibe, segundo o qual qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas naquela lei complementar.

Na sequência, notável avanço legislativo no campo da transparência administrativa foi proporcionado pela edição da Lei nº 12.527/2011, a denominada Lei de Acesso à Informação⁹³, que, conforme assinala Di Pietro, “constitui-se em importante instrumento de controle por parte do cidadão”⁹⁴. O art. 3º do referido diploma legal traz suas diretrizes, nos seguintes termos:

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

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Dentre as informações cuja obtenção é garantida pela Lei de Acesso à Informação, conforme o seu art. 7º, incisos V a VII, estão as inerentes às atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; à

⁹³ BRASIL. Lei nº 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 30 out. 2019.

⁹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 922.

implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; e ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Também merecem destaque os artigos 10 e 11 da mencionada lei, os quais preveem que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades do Poder Público, por qualquer meio legítimo, sendo vedadas exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público, e que o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação que já estiver disponível.

Por fim, no que importa ao escopo do presente estudo, houve a edição da Lei nº 13.303/2016⁹⁵, a Lei das Estatais, que prescreve, em seu art. 87, § 2º, que qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao tribunal de contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na sua aplicação, e no art. 88, *caput*, que as empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão disponibilizar para conhecimento público, por meio eletrônico, informação completa mensalmente atualizada sobre a execução de seus contratos e de seu orçamento⁹⁶.

Os avanços proporcionados pelas citadas inovações no campo normativo, no que tange ao incremento da transparência e ao incentivo ao controle social, têm sido catalisados pela evolução tecnológica ocorrida no mesmo período, a exemplo da popularização do acesso à internet, da propagação dos dispositivos móveis, como os smartphones, e de seus aplicativos, assim como do desenvolvimento e disseminação das redes sociais.

Conforme ressalta Nogueira⁹⁷, o aumento da conectividade digital na sociedade representa um fator facilitador da incorporação das práticas relacionadas ao controle social e da propagação da cultura de participação política.

Já segundo Aroldo Cedraz de Oliveira⁹⁸, “os avanços das tecnologias da informação e comunicação têm produzido alterações sem precedentes no funcionamento das organizações e

⁹⁵ BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm>. Acesso em: 31 out. 2019.

⁹⁶ Admitindo-se um retardo de no máximo 2 (dois) meses na divulgação das informações.

⁹⁷ NOGUEIRA, Nair Maria Gaston. Administração Pública e sociedade digital: panorama evolutivo. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). **O controle da administração pública na era digital**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 55-66.

⁹⁸ OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. Apresentação – 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, p. 19-20.

no comportamento humano”, não havendo dúvidas de que “a tecnologia pode trazer ganhos enormes de eficiência e agilidade para as engrenagens internas do Estado”, com potencial, inclusive, para revolucionar o controle e a gestão da Administração Pública no Brasil e no mundo.

O autor, todavia, ressalta ser fundamental se ter em mente que “o cidadão é o principal beneficiário e a verdadeira razão de ser da transformação digital do setor público” e que esta só estará completa quando as instituições governamentais passarem a trabalhar para que a Administração esteja a serviço da sociedade, e não o contrário⁹⁹. Em complemento, afirma que “a informação é uma das ferramentas mais poderosas para o combate aos desvios, às fraudes e à corrupção, e somente com a inteligência provida pelo uso da tecnologia teremos chances de vencer a luta contra aqueles que insistem em dilapidar os cofres públicos em benefício próprio”¹⁰⁰.

Por sua vez, Rafael Cavalcante¹⁰¹ assinala que a tecnologia da informação oportuniza um inédito cenário de governança pública e vivência republicana, pois incrementou a transparência dos negócios públicos e a potencialidade de *accountability* dos gestores públicos perante a sociedade.

Conforme visto, apesar das possibilidades propiciadas pelas inovações normativas e tecnológicas, especialmente no que tange à maior transparência administrativa e à ampliação das formas de interação entre a sociedade e o Poder Público, pouco benefício traz ao controle social o acesso a uma quantidade enorme de dados acerca da arrecadação, dos gastos e das ações governamentais se essas informações não forem confiáveis e disponibilizadas em linguagem acessível, bem como se as pessoas não tiverem conhecimentos básicos que lhes habilitem a desempenhar essa fiscalização.

Aqui se sobressai a importância da função informativa dos Tribunais de Contas, no âmbito da qual os TCs podem, inclusive se aproveitando dos novos canais de comunicação com a sociedade, disponibilizar informações de compreensão facilitada acerca de assuntos de interesse coletivo, e da função pedagógica, que pode ser usada não apenas para a formação e

⁹⁹ OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. Apresentação – 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, p. 20.

¹⁰⁰ OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. Apresentação – 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, p. 43.

¹⁰¹ CAVALCANTE, Rafael Jardim. Transformações da Administração Pública. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). **O controle da administração pública na era digital**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

aprimoramento de outros quadros funcionais do Estado, como frisado por Mileski¹⁰², mas também para o desenvolvimento e a capacitação de controladores sociais.

A atuação das Cortes de Contas nessas frentes poderá ser melhor compreendida a partir dos exemplos, a seguir mencionados, de ações adotadas nos últimos anos em diferentes Tribunais de Contas de todas as regiões do Brasil voltadas ao fortalecimento do controle social.

3 INICIATIVAS ADOTADAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS RELACIONADAS AO FORTALECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL

Verifica-se que cada vez mais as Cortes de Contas têm buscado se aproximar da sociedade por meio de seus canais de ouvidoria, das escolas de contas e da participação em redes de defesa da integridade pública¹⁰³. Em paralelo às inovações normativas e tecnológicas observadas nos últimos anos – e muitas vezes aproveitando as oportunidades por elas proporcionadas –, inúmeras iniciativas vêm sendo adotadas com vistas ao fortalecimento do controle social.

É o que se observa, por exemplo, no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). Originalmente, sua Escola de Contas Públicas, criada em 1998, era voltada à capacitação e treinamento dos membros e servidores da própria Corte. Porém, a partir do ano 2000 foi expandindo seu campo de atuação para os jurisdicionados e para a própria sociedade, enquanto, concomitantemente, era instalada a Ouvidoria do Tribunal¹⁰⁴.

Atualmente, as ações do TCE-PE direcionadas a mobilizar a sociedade para o controle social e, como consequência, aumentar a efetividade das ações de controle externo encontram-se consolidadas no Programa TCEndo Cidadania¹⁰⁵, composto por três iniciativas principais: a Escola de Cidadania, que promove conhecimentos sobre administração pública e a formação de uma cidadania responsável a jovens estudantes por meio da realização de palestras e da edição de cartilhas informativas; o Fórum TCEndo Cidadania, que consiste em encontros

¹⁰² MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

¹⁰³ FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida Lopes; FERNANDES, Ivan Filipe Lopes Almeida; TEIXEIRA, Marco Carvalho. Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 123-150, 2018. Disponível em: <<https://revista.cnep.gov.br/index.php/RSP/article/view/3585>>. Acesso em: 31 out. 2019.

¹⁰⁴ PASCOAL, Valdecir Fernandes; FARIAS, Willams Brandão de. O papel dos tribunais de contas no fortalecimento do controle social: o Programa TCEndo Cidadania do TCE-PE. **Revista do TCE-MG: Transparência e Controle Social**, edição especial, ano XXX, p. 154-167, 2012. Disponível em: <<https://revista1.tce.mg.gov.br/Revista/RetornaRevista/681>>. Acesso em: 31 out. 2019.

¹⁰⁵ PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **Programa TCEndo Cidadania**. Disponível em: <https://escola.tce.pe.gov.br/escola/index.php?option=com_content&view=article&id=142&Itemid=1098%3E>. Acesso em: 31 out. 2019.

informais com pessoas de diversos segmentos da comunidade, como lideranças locais e membros de conselhos municipais, com o objetivo de despertar a sua corresponsabilidade no acompanhamento e fiscalização dos recursos públicos e das políticas implementadas, fomentando melhores práticas de gestão e estimulando o controle social; e o Curso de Gestão Pública para Conselhos Municipais, que visa à capacitação de membros de conselhos municipais, abrangendo noções sobre gestão pública e mecanismos de controle, funções e responsabilidades dos conselhos municipais e de seus representantes¹⁰⁶.

Já a Ouvidoria do TCE-PE implementou, a partir de 2006, o projeto Parcerias Permanentes, cujo propósito é aproximar a Corte de entidades do terceiro setor, a exemplo de conselhos municipais, associações, sindicatos e igrejas, além de divulgar as ações do Tribunal e da própria Ouvidoria, celebrando parcerias com vistas a qualificar a atuação desses atores no exercício do controle social¹⁰⁷.

Valdecir Pascoal e Willams Farias¹⁰⁸ ressaltam que a linguagem utilizada e a profundidade da abordagem variam de acordo com o público-alvo de cada projeto e que o programa TCendo Cidadania busca, precipuamente, mobilizar a sociedade para o controle social e contribuir para o processo de comunicação do TCE-PE. Destacam, ainda, a importância do Portal do Cidadão do TCE-PE¹⁰⁹, lançado em 2011, que consolida e disponibiliza o acesso a informações sobre a execução orçamentária de todos os municípios pernambucanos, como instrumento de apoio ao controle social.

Também se verifica interessante painel de acompanhamento da gestão pública no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES): o CidadES - Controle Social¹¹⁰, plataforma lançada em 2016 que consolida e traduz para uma linguagem mais

¹⁰⁶ FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida Lopes; FERNANDES, Ivan Filipe Lopes Almeida; TEIXEIRA, Marco Carvalho. Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 123-150, 2018. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3585>>. Acesso em: 31 out. 2019.

¹⁰⁷ PASCOAL, Valdecir Fernandes; FARIAS, Willams Brandão de. O papel dos tribunais de contas no fortalecimento do controle social: o Programa TCendo Cidadania do TCE-PE. **Revista do TCE-MG: Transparência e Controle Social**, edição especial, ano XXX, p. 154-167, 2012. Disponível em: <<https://revista1.tce.mg.gov.br/Revista/RetornaRevista/681>>. Acesso em: 31 out. 2019.

¹⁰⁸ PASCOAL, Valdecir Fernandes; FARIAS, Willams Brandão de. O papel dos tribunais de contas no fortalecimento do controle social: o Programa TCendo Cidadania do TCE-PE. **Revista do TCE-MG: Transparência e Controle Social**, edição especial, ano XXX, p. 154-167, 2012. Disponível em: <<https://revista1.tce.mg.gov.br/Revista/RetornaRevista/681>>. Acesso em: 31 out. 2019.

¹⁰⁹ Atual Portal Tome Conta (PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **Portal Tome Conta**. Disponível em: <<https://sistemas.tce.pe.gov.br/tomeconta/TelaInicial!principal.jsessionid=657885D574E460E4D8D76D602E3F54DF.jcidadao2>>. Acesso em: 2 nov. 2019).

¹¹⁰ ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Portal CidadES**. Disponível em: <<https://cidades.tce.es.gov.br/>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

acessível informações fiscais e econômicas do estado e de seus municípios, indicadores relacionados a educação, saúde e gasto com pessoal, bem como resultados de fiscalizações do órgão, possibilitando que qualquer cidadão possa acompanhar a aplicação do dinheiro público.

Simultaneamente, o TCE-ES disponibiliza atualmente à sociedade um aplicativo de celular que permite interação rápida e fácil com o Tribunal, cujas funcionalidades incluem a possibilidade de fiscalizar os gastos públicos, assistir às sessões plenárias da Corte, receber notificações e notícias de interesse, acionar a Ouvidoria do órgão e inscrever-se em cursos presenciais e à distância disponibilizados pela Escola de Contas Públicas¹¹¹.

Outra Corte de Contas que dispõe em seu sítio eletrônico de painéis que permitem o acompanhamento de temas relacionados à gestão pública, favorecendo o desenvolvimento do controle social, é o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB). Entre os diversos dados disponibilizados estão a evolução das receitas e despesas públicas, os gastos com combustíveis e com medicamentos e a situação da disposição final dos resíduos sólidos em cada município¹¹².

Igualmente merece destaque, no TCE-PB, o projeto Espaço da Cidadania Digital, que “tem como objetivo o desenvolvimento de ideias e experimentos que favoreçam o controle social dos atos e gastos públicos”, com o propósito de “contribuir com o aprimoramento, expansão e difusão de programas e ferramentas digitais para estimular o controle social”. Mencionado projeto, que conta com a parceria das Universidades Federais da Paraíba (UFPB) e de Campina Grande (UFCG), contempla o aplicativo para dispositivos móveis Você – Voluntários do Controle Externo, que possibilita a qualquer cidadão avaliar os serviços públicos nas áreas de saúde, educação e segurança prestados pelos órgãos públicos municipais e estaduais, além do sistema colaborativo Aluno Cidadão, por meio do qual os estudantes do ensino médio e fundamental podem gravar e enviar vídeos para retratar as situações com as quais convivem em suas escolas¹¹³.

Já no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) foi desenvolvido o aplicativo #EuFiscalizo, que permite aos cidadãos o envio de manifestações – inclusive denúncias – com upload de fotos e arquivos georreferenciados por meio de seus dispositivos móveis, bem como que os usuários sejam alertados sobre o impacto econômico das ações de controle promovidas

¹¹¹ ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **App do TCE-ES**. Disponível em: <<http://www.tce.es.gov.br/app/>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

¹¹² PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. **Painéis de Acompanhamento de Gestão**. Disponível em: <<http://tce.pb.gov.br/paineis/paineis-de-acompanhamento/>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

¹¹³ PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. **Espaço da Cidadania Digital**. Disponível em: <<http://controlesocial.tce.pb.gov.br/>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

pelo Tribunal nas localidades por onde passarem. O aplicativo funciona, ainda, como um canal de divulgação de notícias e conteúdo da Corte¹¹⁴.

O TCU também busca se comunicar e interagir com a sociedade por meio de perfis institucionais nas redes sociais (facebook, twitter e YouTube), do programa Minuto do TCU, transmitido diariamente dentro do noticiário radiofônico estatal Voz do Brasil, e do programa #EuFiscalizo, disponível no canal do Tribunal no YouTube e transmitido aos finais de semana pelos canais TV Senado e TV Câmara.

Além disso, a Corte de Contas Federal oferece diversos cursos por meio de sua Escola de Contas, o Instituto Serzedello Corrêa, que promove a capacitação de profissionais do próprio órgão, de servidores públicos de outras instituições e de cidadãos em geral, com o propósito de desenvolver pessoas para a construção de uma sociedade cidadã¹¹⁵.

Na mesma direção, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) possui uma Escola de Contas Públicas cuja missão é promover a construção e a disseminação do conhecimento junto aos seus três públicos estratégicos: os servidores da própria Corte, servidores de órgãos e instituições fiscalizados pelo Tribunal e segmentos específicos da sociedade. Dentre esses segmentos estão os membros dos conselhos de políticas públicas, para os quais são oferecidas capacitações gratuitas com vistas a orientá-los no desempenho de suas funções¹¹⁶.

No ano de 2018 também foi desenvolvida pela Escola de Contas do TCDF uma interessante cartilha com orientações para os Conselheiros de Saúde do Distrito Federal quanto ao seu papel no controle social, contemplando desde conhecimentos básicos acerca do funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e da legislação que devem conhecer para um melhor desempenho de suas funções até informações mais específicas, relacionadas às características das Regiões de Saúde distritais¹¹⁷.

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), por sua vez, passou a desenvolver, a partir de 2009, o programa Agente de Controle, que busca capacitar alunos da rede pública para o controle social mediante palestras com recursos audiovisuais, além de um projeto digital

¹¹⁴ OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. Apêndice M – Serviços digitais através de dispositivos móveis no TCU. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). **O controle da administração pública na era digital**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 457-460.

¹¹⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instituto Serzedello Corrêa**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/educacao-corporativa/quem-somos/>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

¹¹⁶ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Escola de Contas Públicas - Apresentação**. Disponível em: <<https://www.tc.df.gov.br/escon/sobre-a-escon/>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

¹¹⁷ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Cartilha de Orientação para Conselheiros de Saúde do DF – 1ª Edição**. Disponível em: <<https://www.tc.df.gov.br/cartilha-de-orientacao-para-conselheiros-de-saude-do-df-1a-edicao/>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

denominado Controle Cidadão¹¹⁸, que visa divulgar o papel do controle externo e do controle social, estimulando a participação da sociedade por meio de videoaulas e fascículos que contribuem para o aprofundamento dos conhecimentos da população¹¹⁹.

Tais ações apresentam semelhanças com aquelas executadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA), que instituiu, em 2011, o programa TCE Cidadão¹²⁰, voltado a jovens estudantes da rede pública estadual e desenvolvido por servidores do Tribunal capacitados para tal ação. O objetivo principal do programa consiste em apresentar aos estudantes a missão constitucional do Tribunal, conscientizar, informar e estimular a prática do controle social.

Diante do sucesso inicial alcançado pelo programa, em 2017 sua abrangência foi ampliada, sob o nome de TCE Cidadão Universitário, aos estudantes dos níveis técnico e superior de todos os entes federativos (municipal, estadual e federal), assim como para a rede privada de ensino do Estado.

Do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) merece registro o painel Observatório Fiscal¹²¹, disponível no sítio eletrônico do Tribunal, o qual, objetivando estimular e facilitar o exercício do controle social, exibe de forma compreensível, com o uso de gráficos e de linguagem acessível, diversos dados relacionados às receitas e às despesas do governo estadual e de cada município paulista – com exceção da capital¹²² –, possibilitando a qualquer cidadão consultar informações como o percentual da receita aplicado em saúde ou educação, e compará-lo com o mínimo exigido pela legislação vigente.

No Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) foi instituído, em 2017, o Programa Na Ponta do Lápis¹²³, com o objetivo de abrigar as ações e estratégias do Tribunal no sentido de priorizar a fiscalização dos recursos públicos na área da educação. No âmbito do referido programa foi desenvolvido um aplicativo móvel para aproximar a comunidade escolar

¹¹⁸ CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Controle Cidadão**. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/cidadao/controle-cidadao/>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

¹¹⁹ CAVALCANTE, Juliana Rodrigues Barreto; RODRIGUES, Juliana Silva. Caminhos da democracia participativa: participação popular nos Tribunais de Contas. **Revista Controle: doutrina e artigos**, Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 344-379, jul./dez. 2017. Disponível em: <<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/412>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

¹²⁰ PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. **Programa TCE Cidadão**. Disponível em: <http://www.tcecidadao.com.br/conheca_programa.php>. Acesso em: 2 nov. 2019.

¹²¹ SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Observatório Fiscal**. Disponível em: <<https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aof%3AofHome.wcdf/generatedContent?userid=anon&password=zero>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

¹²² Cujá jurisdição pertence ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP).

¹²³ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Programa Na Ponta do Lápis**. Disponível em: <<https://www.tce.mg.gov.br/Noticia/?url=napontadolapis.asp>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

dos gestores da educação pública, por meio do qual alunos, professores, funcionários e os cidadãos em geral podem responder a questionários sobre a qualidade do serviço prestado pelas escolas públicas. As perguntas versam sobre a situação dos banheiros, da biblioteca, dos laboratórios, do material didático, das quadras esportivas, do refeitório, da sala de informática, das salas de aula e da segurança das escolas.

Por fim, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) lançou, recentemente, o programa *É da Sua Conta*¹²⁴, que reúne iniciativas com a finalidade de fortalecer o controle social e estimular a cultura da participação cidadã, mediante capacitações, eventos e projetos interativos voltados para públicos variados, desde jovens até grupos organizados. Entre tais iniciativas destacam-se o Fórum de Controle Social e a Capacitação dos Conselhos Municipais e Observatórios Sociais, com atividades voltadas para voluntários dessas entidades, professores e estudantes universitários, além de cidadãos interessados no tema controle social. Paralelamente, verificam-se os projetos *Jovem no Controle*, *Geração Social* e *Universidades*, cujas ações, destinadas a estudantes dos ensinos médio e superior, são frutos de parcerias estabelecidas entre a Corte de Contas paranaense e outras entidades e órgãos públicos.

4 POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DAS CORTES DE CONTAS NA INSTRUMENTALIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL E SEUS BENEFÍCIOS

Analisando-se as bases doutrinárias e os fundamentos constitucionais e legais do controle social e daquele exercido pelos Tribunais de Contas, bem como os pontos de intersecção entre ambos e os exemplos de iniciativas que vêm sendo adotadas com vistas ao fortalecimento da participação popular no controle da Administração Pública, resta nítido que as Cortes de Contas possuem imanente aptidão para desempenhar um destacado papel na instrumentalização do controle social. As principais formas de atuação dos TCs nesse sentido podem ser divididas em dois grupos.

De um lado, os Tribunais de Contas atuam como instrumentos de concretização do controle social, possibilitando que suspeitas de irregularidades ou insatisfações com a baixa qualidade na prestação de serviços públicos, constatadas por cidadãos ou por entidades da sociedade civil, sejam devidamente apuradas e resultem, a depender do caso concreto, em correção das falhas, ressarcimento aos cofres públicos e punição dos responsáveis.

¹²⁴ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Programa É da sua conta**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/controle-social/>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

Assim, na concretização do controle social as atividades desempenhadas pelos TCs estão relacionadas, precipuamente, com as suas funções de ouvidoria (recebimento das denúncias, representações e comunicações de irregularidades), fiscalizadora (apuração dos fatos narrados), corretiva (emissão de determinações e recomendações, adoção de medidas cautelares), judicante (julgamento da tomada de contas especial, no caso de constatação de prejuízo ao erário), sancionadora (aplicação de multas e de outras penalidades previstas em lei) e informativa (encaminhamento das conclusões ao poder competente, às Casas Legislativas e ao Ministério Público, se for o caso, para que sejam adotadas as medidas de sua alçada).

Nessa seara, observa-se que as inovações normativas e tecnológicas ocorridas nas últimas décadas favorecem o exercício do controle social, uma vez que a sociedade tem maior disponibilidade de informações sobre a gestão pública – devido ao aumento da transparência administrativa – e facilidade para registrar e comunicar as impropriedades constatadas aos órgãos competentes, a exemplo dos Tribunais de Contas.

De outro lado, as Cortes de Contas podem assumir importante papel como instrumentos de fomento do controle social, disponibilizando dados e informações confiáveis e em linguagem acessível que possibilitem direcionar, acompanhar e cobrar a atuação do Poder Público¹²⁵, bem como estimulando o exercício dessa espécie de controle e, especialmente por meio de suas Escolas de Contas, formando e capacitando controladores sociais mediante a oferta de cursos e a edição de materiais didáticos que lhes supram do conhecimento básico necessário para bem desempenhá-lo.

Desse modo, nota-se que, no fomento do controle social, as ações executadas pelos TCs estão mais ligadas às suas funções informativa (disponibilização de dados e informações acerca das receitas, despesas e atividades governamentais, assim como dos resultados dos trabalhos fiscalizatórios do próprio Tribunal) e pedagógica (oferecimento de cursos e elaboração e disponibilização de materiais que visem à transmissão de conhecimentos técnicos e jurídicos sobre assuntos como gestão pública, responsabilidade dos agentes públicos, formas de exercer o controle social, etc.).

Também nessa esfera se verificam novas oportunidades proporcionadas pelos avanços normativos e tecnológicos dos últimos anos, tendo em vista que a ampliação das formas de comunicação e de interação com a sociedade, por exemplo, por meio dos portais na internet,

¹²⁵ FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida Lopes; FERNANDES, Ivan Filipe Lopes Almeida; TEIXEIRA, Marco Carvalho. Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. *Revista do Serviço Público*, v. 69, p. 123-150, 2018. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3585>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

dos aplicativos para dispositivos móveis e das redes sociais, assim como a possibilidade de serem disponibilizados cursos e materiais educativos on-line, viabilizam a execução das atividades de fomento do controle social em larga escala e a custos relativamente baixos.

Acerca do tema formação e treinamento dos controladores sociais ainda vale frisar que, em 2018, mais de 80% dos TCs brasileiros possuíam em sua estrutura organizacional Escolas de Contas Públicas, as quais atualmente, como visto, além de servirem ao aprimoramento e atualização profissional dos próprios servidores, fornecem capacitação ao público externo – gestores públicos, membros de conselhos de políticas públicas, cidadãos em geral¹²⁶.

No mesmo ano, cerca de 60% dos Tribunais publicavam em seus sítios eletrônicos materiais técnicos sobre temas como a organização dos Conselhos Municipais e as regras aplicáveis aos gastos com saúde e educação e aproximadamente 30% produziam publicações voltadas diretamente ao cidadão¹²⁷.

Desse modo, nota-se que ambas as categorias em que se dividem as formas de atuação dos Tribunais de Contas na instrumentalização do controle social (concretização e fomento do controle social) contribuem para a solução ou a mitigação de alguns dos principais problemas inerentes a essa forma de controle, bem como apresentam vantagens se comparadas a ações que envolvem a atuação de outras instituições públicas.

No caso da concretização do controle social, os recursos (humanos, materiais, tecnológicos) e as competências constitucionais e legais com que contam as Cortes de Contas remediaram, especialmente, a falta de efetividade que muitas vezes debilita a atuação dos controladores sociais.

Além disso, diferentemente do que ocorre, por exemplo, no ajuizamento de ação popular por um cidadão¹²⁸ ou de uma ação civil pública por determinada associação civil¹²⁹, a

¹²⁶ FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida Lopes; FERNANDES, Ivan Filipe Lopes Almeida; TEIXEIRA, Marco Carvalho. Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 123-150, 2018. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3585>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

¹²⁷ FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida Lopes; FERNANDES, Ivan Filipe Lopes Almeida; TEIXEIRA, Marco Carvalho. Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 123-150, 2018. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3585>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

¹²⁸ Com fulcro no art. 5º, inciso LXXIII, da CRFB/88 e na Lei nº 4.717/1965 (BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em: 2 nov. 2019).

¹²⁹ Com esteio no art. 5º, inciso V, e demais dispositivos da Lei nº 7.347/1985 (BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 2 nov. 2019).

provocação dos Tribunais de Contas não necessita de advogado. Tampouco exige a produção de elementos probatórios mais robustos por parte do denunciante ou representante; basta a apresentação de indícios da suposta irregularidade.

Ademais, tendo em vista o elevado nível de qualificação, a formação multidisciplinar e a especialização dos servidores dos Tribunais de Contas para o exercício das atividades de fiscalização da Administração Pública – conforme destacado por Mileski¹³⁰ e pelo Ministro Luiz Fux¹³¹ – e, ainda, a independência funcional com que contam – consequência da independência conferida pelo ordenamento jurídico aos próprios TCs –, é razoável inferir que, no mais das vezes, estes órgãos detêm melhores condições para apurar a ocorrência de irregularidades relacionadas a contratações públicas ou para aferir a eficiência da ação estatal do que o Poder Judiciário ou os órgãos de controle interno¹³².

Já no caso das ações de fomento ao controle social, verifica-se que a atuação das Cortes de Contas possui o condão de minimizar a falta de conhecimentos técnicos e jurídicos dos controladores sociais, bem como de informações confiáveis, disponibilizadas em linguagem acessível, acerca das ações governamentais. Em acréscimo, tendo em vista a mencionada *expertise* do corpo de servidores desses órgãos no que tange ao controle da Administração Pública e a condição de independência funcional da qual desfrutam, parece bastante apropriado o aproveitamento dessas qualidades para a informação, formação e capacitação dos controladores sociais¹³³.

Paralelamente, do exame da interface existente entre o controle social e as funções desempenhadas pelas Cortes de Contas, observa-se que estas também podem tirar grande proveito, para o cumprimento de sua missão institucional, de controladores sociais engajados e capacitados, tendo em vista que os órgãos de controle, dentre eles os Tribunais de Contas, têm como principal insumo a informação. Em determinadas situações, como naquelas que

¹³⁰ MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

¹³¹ Relator do Recurso Especial Eleitoral nº 125-35.2016.6.26.0111/SP (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 125-35.2016.6.26.0111/SP**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento em 15 de dezembro de 2016. Brasília, DF. Publicado em Sessão. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/469075138/recurso-especial-eleitoral-respe-1253520166260111-aririnha-sp?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 8 nov. 2019).

¹³² Vale lembrar que, conforme assinalado por Valdecir Pascoal, após a promulgação da CRFB/88 o alcance da fiscalização exercida pelas Cortes de Contas expandiu-se para outros aspectos da gestão além da legalidade estrita, com destaque para a verificação da eficiência e da economicidade das despesas e do investimento públicos (PASCOAL, Valdecir. **Uma nova primavera para os tribunais de contas**: artigos, discursos e entrevistas. Belo Horizonte: Fórum, 2018).

¹³³ Da mesma forma e pelos mesmos motivos pelos quais Mileski indica a vantajosidade da utilização desse corpo funcional para a formação e aprimoramento de outros quadros funcionais dos estados e municípios (MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003).

caracterizam fraude, em que os responsáveis, por motivos óbvios, tentam esconder das autoridades fiscalizadoras as irregularidades cometidas, poderá restar facilitada a busca por evidências que as atestem e conduzam à determinação de correção das impropriedades e à responsabilização dos envolvidos.

Além disso, deve se considerar que os TCs não conseguem ser onipresentes, o que faz surgir a necessidade de que os próprios beneficiários das políticas públicas e das ações governamentais estejam atentos à boa gestão e acionem os canais de comunicação com o controle institucional¹³⁴. A título ilustrativo, Cavalcante e Rodrigues¹³⁵ aduzem que é pelas denúncias que lhes são encaminhadas que as Cortes de Contas podem tomar conhecimento de irregularidades relativas ao mau uso dos recursos públicos ocorridos em locais distantes e de difícil acesso.

CONCLUSÃO

No presente estudo investigou-se a interface existente entre o controle social e as funções desempenhadas pelos Tribunais de Contas, bem como as inovações normativas e tecnológicas das últimas décadas e exemplos de iniciativas adotadas pelos TCs brasileiros relacionadas ao fortalecimento do controle democrático, com a finalidade de reconhecer e sistematizar as possibilidades de atuação desses órgãos, e seus benefícios, na instrumentalização do controle social sobre a Administração Pública.

Do exame empreendido foi possível identificar importantes pontos de intersecção entre ambas as espécies de controle e constatar que os recentes avanços nos campos normativo e tecnológico favorecem o exercício do controle social e as ações dos Tribunais de Contas na sua instrumentalização, especialmente em virtude do incremento da transparência administrativa e da ampliação das formas de interação entre os TCs e a sociedade, com a popularização do acesso à internet, a propagação dos dispositivos móveis e de seus aplicativos e o desenvolvimento e disseminação das redes sociais.

¹³⁴ FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida Lopes; FERNANDES, Ivan Filipe Lopes Almeida; TEIXEIRA, Marco Carvalho. Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 123-150, 2018. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3585>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

¹³⁵ CAVALCANTE, Juliana Rodrigues Barreto; RODRIGUES, Juliana Silva. Caminhos da democracia participativa: participação popular nos Tribunais de Contas. **Revista Controle: doutrina e artigos**, Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 344-379, jul./dez. 2017. Disponível em: <<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/412>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

Adicionalmente, verificou-se que o fortalecimento do controle social é preocupação comum no âmbito das Cortes de Contas brasileiras, haja vista o grande número de iniciativas que vêm sendo adotadas por todo o País nesse sentido, e que a atuação dos Tribunais de Contas pode contribuir para a superação ou mitigação de alguns dos principais obstáculos à efetivação do controle social, a exemplo da recorrente falta de efetividade dessa espécie de controle, de conhecimentos técnicos e jurídicos dos controladores sociais, e da disponibilização de informações confiáveis, em linguagem acessível, acerca das ações e dispêndios governamentais.

Além disso, notam-se vantagens da atuação das Cortes de Contas na instrumentalização do controle social se comparada a ações que envolvem outras instituições públicas, como a desnecessidade da representação por advogado para o oferecimento de denúncias e representações e o elevado grau de qualificação, a formação multidisciplinar, a independência funcional e a especialização de seus servidores para o exercício de atividades fiscalizatórias, permitindo inferir que estes órgãos detêm as melhores condições para apurar a ocorrência de irregularidades em contratações públicas e para aferir a eficiência e economicidade da atuação estatal, bem como para informar, formar e capacitar os controladores sociais.

Desse modo, os resultados alcançados confirmam a hipótese de que, em virtude das competências que lhes foram atribuídas pelo ordenamento jurídico pátrio e dos recursos de que dispõem, os Tribunais de Contas podem desempenhar um papel relevante na instrumentalização do controle social sobre a Administração Pública, especialmente em face das inovações normativas e tecnológicas das últimas décadas. Como visto, as diversas possibilidades de atuação das Cortes de Contas nesse sentido trazem inúmeros benefícios para o controle social e podem ser divididas em dois grupos: concretização e fomento do controle social.

Paralelamente, e em que pese não fosse este o objetivo nuclear desta pesquisa, constatou-se que os TCs também podem tirar grande proveito da participação de controladores sociais engajados e capacitados para o cumprimento de sua missão institucional, tendo em vista que o principal insumo com que trabalham é a informação e que não conseguem ser onipresentes, necessitando do auxílio da própria sociedade para um controle mais efetivo.

Em outras palavras, ao mesmo tempo em que os Tribunais de Contas fomentam e dão concretude ao controle social, por um lado, por outro dele podem se utilizar para o cumprimento de suas atribuições constitucionais e legais de maneira mais bem-sucedida, em interessante processo simbiótico.

REFERÊNCIAS

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

ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS (Brasil). **Quem somos**. Disponível em: <<https://www.contasabertas.com.br/quem-somos>>. Acesso em: 30 out. 2019.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON (Brasil). **Para brasileiros, Tribunais de Contas são essenciais no combate à corrupção e à ineficiência, revela pesquisa Ibope/CNI**. Disponível em: <<https://www.atricon.org.br/imprensa/para-brasileiros-tribunais-de-contas-sao-essenciais-no-combate-a-corrupcao-e-a-ineficiencia-revela-pesquisa-ibopecni>>. Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 out. 2019.

_____. Controladoria-Geral da União. **Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2019.

_____. **Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005**. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm>. Acesso em: 31 out. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 30 out. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 31 out. 2019.

_____. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em: 2 nov. 2019.

_____. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 2 nov. 2019.

_____. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8443.htm>. Acesso em: 30 out. 2019.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 30 out. 2019.

_____. **Lei nº 10.028/2000, de 19 de outubro de 2000.** Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110028.htm>. Acesso em: 31 out. 2019.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 30 out. 2019.

_____. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm>. Acesso em: 30 out. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.763.** Requerente: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgamento em 26 de outubro de 2017. Brasília, DF. Dje de 9 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341538876&ext=.pdf>> Acesso em: 30 out. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Instituto Serzedello Corrêa.** Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/educacao-corporativa/quem-somos/>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. **Resolução-TCU nº 246, de 30 de novembro de 2011.** Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/>>. Acesso em: 30 out. 2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 125-35.2016.6.26.0111/SP.** Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento em 15 de dezembro de 2016. Brasília, DF. Publicado em Sessão. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/469075138/recurso-especial-eleitoral-respe-1253520166260111-aririnha-sp?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 8 nov. 2019.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular". **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 189, p. 114-122, jul. 1992. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45286>>. Acesso em: 30 out. 2019.

BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CAVALCANTE, Juliana Rodrigues Barreto; RODRIGUES, Juliana Silva. Caminhos da democracia participativa: participação popular nos Tribunais de Contas. **Revista Controle: doutrina e artigos**, Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 344-379, jul./dez. 2017. Disponível em: <<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/412>>. Acesso em: 30 out. 2019.

CAVALCANTE, Rafael Jardim. Transformações da Administração Pública. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). **O controle da administração pública na era digital**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 67-89.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Controle Cidadão**. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/cidadao/control-cidadao/>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

CHADID, Ronaldo. **A função social do Tribunal de Contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle Externo da gestão Pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas**. 2. ed. Niterói: Impetus, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Cartilha de Orientação para Conselheiros de Saúde do DF – 1ª Edição**. Disponível em: <<https://www.tc.df.gov.br/cartilha-de-orientacao-para-conselheiros-de-saude-do-df-1a-edicao/>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

_____. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Escola de Contas Públicas - Apresentação**. Disponível em: <<https://www.tc.df.gov.br/escon/sobre-a-escon/>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **App do TCE-ES**. Disponível em: <<http://www.tce.es.gov.br/app/>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Portal CidadES**. Disponível em: <<https://cidades.tce.es.gov.br/>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

FELIPE, Renata Aparecida Ribeiro. **Novos meios de controle da administração pública: controle social e das políticas públicas**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2018.

FERNANDES, Gustavo Andrey Almeida Lopes; FERNANDES, Ivan Filipe Lopes Almeida; TEIXEIRA, Marco Carvalho. Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 123-150, 2018. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3585>>. Acesso em: 30 out. 2019.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FRANÇA, Phillip Gil. **Controle da administração pública: combate à corrupção, discricionariedade administrativa e regulação econômica**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

FREITAS, Juarez. A democracia como princípio jurídico. In: FERRAZ, Luciano; MOTTA, Fabrício (Coord.). **Direito público moderno: homenagem especial ao Professor Paulo Neves de Carvalho**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003 *apud* KELLES, Márcio Ferreira. **Controle da Administração Pública Democrática: Tribunal de Contas no controle da LRF**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

LIMA, Luiz Henrique. O controle da responsabilidade fiscal e os desafios para os Tribunais de Contas em tempos de crise. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder de; CAMARGO, João Batista (Coord.). **Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 105-143.

_____. **Controle externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Programa Na Ponta do Lápis**. Disponível em: <<https://www.tce.mg.gov.br/Noticia/?url=napontadolapis.asp>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

NOGUEIRA, Nair Maria Gaston. Administração Pública e sociedade digital: panorama evolutivo. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). **O controle da administração pública na era digital**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 55-66.

OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. Apêndice M – Serviços digitais através de dispositivos móveis no TCU. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). **O controle da administração pública na era digital**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 457-460.

OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. Apresentação – 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. p. 17-51.

OLIVEIRA, Weder de. Precisamos falar sobre contas... Uma nova perspectiva sobre a apreciação das contas anuais do Presidente da República pelo Congresso Nacional mediante parecer prévio do Tribunal de Contas da União. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder de; CAMARGO, João Batista (Coord.). **Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 17-61.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. **Programa TCE Cidadão**. Disponível em: <http://www.tcecidadao.com.br/conheca_programa.php>. Acesso em: 2 nov. 2019.

PARAÍBA. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. **Espaço da Cidadania Digital**. Disponível em: <<http://controlesocial.tce.pb.gov.br/>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

_____. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. **Painéis de Acompanhamento de Gestão**. Disponível em: <<http://tce.pb.gov.br/paineis/paineis-de-acompanhamento/>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Programa É da sua conta**. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/controle-social/>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

PASCOAL, Valdecir Fernandes; FARIAS, Willams Brandão de. O papel dos tribunais de contas no fortalecimento do controle social: o Programa TCendo Cidadania do TCE PE. **Revista do TCE-MG: Transparência e Controle Social**, edição especial, ano XXX, p. 154-167, 2012. Disponível em: <<https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1685.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2019.

PASCOAL, Valdecir. **Uma nova primavera para os tribunais de contas: artigos, discursos e entrevistas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **Programa TCendo Cidadania**. Disponível em: <https://escola.tce.pe.gov.br/escola/index.php?option=com_content&view=article&id=142&Itemid=1098%3E>. Acesso em: 31 out. 2019.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **Portal Tome Conta**. Disponível em: <<https://sistemas.tce.pe.gov.br/tomeconta/TelaInicial!principal.jsessionid=657885D574E460E4D8D76D602E3F54DF.jcidadao2>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Observatório Fiscal**. Disponível em: <<https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aof%3AofHome.wcdf/generateContent?userid=anony&password=zero>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

SILVA, Dina Carla Vasconcelos Sena da; VACOVSKI, Eduardo. A transparência na administração pública como instrumento facilitador para o controle social. **Caderno Gestão Pública**, v. 7, n. 4, 2015. Disponível em: <<https://www.uninter.com/cadernosuninter/index.php/gestao-publica/article/view/592>>. Acesso em: 30 out. 2019.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA; Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das Parcerias Público Privadas.** 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2008.