

Controle externo social funciona no Brasil? A importância da participação social no controle das contas públicas através da Lei da Transparência

Stênio de Freitas Barretto¹ (ISCTE-IUL, Portugal)
steniobarreto@gmail.com

Av^a das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa

1. Advogado, mestrando em Administração Pública no Instituto Universitário de Lisboa – ISCTE-IUL; especialista em Administração Pública no Instituto Universitário de Lisboa – ISCTE-IUL; Membro do grupo de pesquisa “Hermenêutica Jurídica e Análise Transaccional” na Universidade do Estado do Rio de Janeiro- UERJ.

Resumo

O presente artigo pretende discutir o Controle Externo Social, manifestado através do acompanhamento das informações ofertadas pelo Poder Público nos termos da Lei de Acesso à Informação brasileira (LAI - Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011) que 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. O interesse público é o arcabouço que promove o direito ao acesso às informações sobre as contas públicas, do que se presume que a população interessada no controle pode contribuir para o pleno desenvolvimento do país ao adotar uma postura de colaborar para o uso adequado dos recursos públicos. Entretanto, este trabalho intenta discutir como é este controle e se este controle, no Brasil é funcional e se não é, o que pode estar atrapalhando o processo que legitima o cidadão como partícipe do controle das contas do Estado e do adequado uso destes recursos públicos colocados à sua disposição. Por outro aspecto, a prestação de informações nos termos da legislação vigente ainda é insuficiente, pouco clara, não sistematizada e organizada de forma simples, para que o cidadão comum possa acessar as mesmas e assim extrair um resultado capaz de efetivamente o inserir no contexto de colaboração do controle externo social.

Palavras-chave: Administração Pública; Prestação de Contas; Transparência Pública; Controle Externo Social; Política Brasileira.

Does external control work in Brazil? The importance of social participation in the control of public spending through the transparency law

Abstract

This article discusses external social control through monitoring of information on public accounts provided under the terms of the Brazilian Information Access Law (Law 12,527/2011), which regulates the right of access to information enshrined in Art. 5, numeral XXXIII, Art. 37, numeral II, § 3, and Art. 216 of the Brazilian Constitution. The need to protect the public interest provides the framework for the right to know information about the public accounts, assuming that this access can contribute to fuller development of the country through more effective use of government revenue. The focus of this article is how this control by citizens functions and if it is effective in Brazil, and if it is not, what factors interfere in the legitimate right of citizens to know how their money is being spent. Among the conclusions are that the provision of information under the terms of current legislation is insufficient, unclear, not properly systematized and not simply organized, which makes it hard in practice for ordinary citizens to participate in the process of controlling the spending decisions of their representatives in government.

Keywords: Public administration, rendering of accounts, public transparency, external social control, Brazilian politics.

1. Introdução

A ideia construída em torno do controle sobre contas públicas nos remete ao conceito de constante acompanhamento das atividades exercidas dentro do meio público, fazendo com que o comportamento do administrador público se concentre nas normas previamente estabelecidas.

A Administração Pública tem observado com atenção a evolução das formas de controle, hoje divididas em controle interno e externo, bem como tem buscado fortalecer, através da criação de normas de controle e de gestão, os instrumentos e órgãos de controle, de forma que este possa ser realizado cada vez melhor e com mais precisão.

Galgado nos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e da moralidade, proporcionalidade e discricionariedade em perfeita sincronia e equilíbrio, tais controles são realizados de forma a estabelecer continuamente uma Administração Pública eficiente e eficaz, os órgãos de controle externo são um dos mais respeitados instrumentos de aferição e aperfeiçoamento do uso dos recursos públicos, uma vez que possui independência funcional de ação, o que fortalece a credibilidade de seus atos fiscalizatórios. Seu mau funcionamento certamente prejudicará a eficiência pública e importará em perdas para a sociedade, muitas vezes irreparáveis.

O controle social, importante por sua participação da comunidade, é relevante para Administração Pública por legitimar as ações, gastos e investimentos desta, tem sido exercido na maioria dos Estados e no Brasil não é diferente. Entretanto, existe a necessidade de a população conhecer melhor e se apropriar dos instrumentos que lhe são postos à disposição para o exercício deste modelo de controle externo e maior contributo para a Administração Pública e para o país.

2. O controle externo brasileiro e seus reflexos sociais

Controle externo é o controle exercido por um organismo independente, externo instituição ou órgão controlado (Mozzicafreddo, 2003, p. 3).

Submeter-se ao controle é um dever do gestor público, uma vez que este é dependente, no desenvolvimento da administração pública, da “Responsabilidade”, ou seja, ao dever de prestar contas aos contribuintes dos seus atos quanto administrador e ser punido ou responsabilizado, conforme o caso (Tavares, 2003, p.17-29).

O Controle Externo existe porque o Estado precisa ser vigilante em relação àqueles que têm que prestar contas, os jurisdicionados e porque precisa proteger o patrimônio público, para sua própria manutenção e sobrevivência. Consiste na realização de diversos procedimentos, ligados à Contabilidade, Administração e o Direito, procedimentos estes capazes de aferir a legalidade dos atos dos administradores, bem como a sua eficiência e eficácia, principalmente quanto aos programas, projetos e propostas da Administração Pública e seus contratos de execução.

O Controle Externo no Brasil é exercido de diversas formas, estando relacionados com um modelo de controle-fiscalização, que busca aferir de forma continuada a execução da atividade pública na conformidade com a lei.

Nesta linha de frente, encontramos o Congresso Nacional, no caso da União, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, que também exerce um controle independente, o Ministério Público e a sociedade de forma geral e não só a civil organizada. Este modelo é seguido nos estados, com a participação dos mesmos entes.

O controle é realizado em todos os pontos do processo administrativo, incluindo sua concepção, realização, até o termo da atividade e nos pós-processo.

Conforme a lição de Ribeiro (2002, p. 17) o controle é legítimo e antigo, possuindo função administrativa, cabendo não só aos órgãos fiscalizadores exercê-lo, mas também à própria Administração Pública e aos cidadãos:

O controle é apresentado como função administrativa desde os primeiros teóricos da Administração e da Economia. Babbage, ao propor a divisão de trabalho, apresentava os benefícios para o controle promovidos pelo trabalho em escala. Fayol já relacionava o controle como função administrativa essencial. A visão ideológica a partir do qual o homem é mau (advogada por Hobbes, Maquiavel e boa parte da doutrina religiosa ascética) leva o exercício do controle sobre as atividades a uma forma de controle muito aproximada. Afinal, o homem necessita ter sua natureza permanentemente controlada. Essa é a matriz lógica do funcionalismo clássico, e leva a uma determinada forma de organização e de estruturação da Administração.

Assim, o controle é um dever e uma obrigação do próprio Estado quanto administrador. Além destes, a sociedade civil organizada e qualquer cidadão pode realizar um controle externo através de instrumentos pertinentes e acessíveis, como veremos a seguir.

No Brasil, segundo Bresser Pereira (1996), iniciou-se a reforma da Administração Pública baseado em novos paradigmas gerenciais, segundo o *New Public Management*. Esta nova atitude foi tomada em virtude da constante crise fiscal e a crise dos modelos de intervenção do Estado na economia e na sociedade. Desde a adoção desta nova forma de política administrativa estatal, foram implementados novos dispositivos legais objetivando o aprimoramento da atividade administrativa e implementando uma nova política de transparência das atividades das organizações públicas.

2.1. Controle acessível ao cidadão – Portais de Transparência – Medidas da sociedade civil e do cidadão

O controle da sociedade civil das contas públicas no Brasil pode ser feito também via Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>), no caso da União Federal e através dos sites de todos os órgãos e organizações públicas federais, estaduais ou municipais, uma vez que estas devem estar disponíveis ao público. Trata-se de um mecanismo ágil e acessível de qualquer computador ou outro equipamento com acesso a internet. Não está afastada a hipótese de o cidadão, por exemplo, procurar o próprio órgão ou entidade, como previsto no ordenamento jurídico.

No portal federal é possível ter acesso a informações sobre despesas, receitas, convênios, empresas que podem ou não contratar com o Poder Público, servidores e seus vencimentos, imóveis de propriedade do governo, entre outros. Além disso, é possível ter acesso a dados dos programas sociais, como o “Bolsa Família” e das transferências de recursos da União aos estados e municípios brasileiros, como também das despesas da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, por exemplo.

A medida se deve ao Decreto 5.482 de 30 de junho de 2005 e da Portaria Interministerial nº. 140 de 16 de março de 2006, que determinam e regulamentam a disponibilização dos da-

dos das contas públicas para acesso pela internet, nos termos da Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, que 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. Os dados originam-se dos programas de computador⁹¹ que são utilizados para a administração das contas públicas e da administração de pessoal. A publicidade é obrigatória e determina que qualquer órgão ou instituição da administração direta e indireta possua uma página com tais informações.

Encontrando uma irregularidade na atuação do Poder Público ou do gestor ou administrador público, em razão da ação ou omissão de qualquer um destes, o cidadão pode agir de algumas maneiras para buscar se proteger e defender o patrimônio público, como veremos na tabela abaixo (Frazão, 2014, p.37 e 38):

Tabela 1: Medidas possíveis para a proteção e controle. In Frazão, 2014, p.37-58.

MEDIDA POSSÍVEL	NATUREZA	AGENTE	RESULTADO
Habeas Data	Meio previsto na Constituição, na forma de Ação Constitucional. Medida judicial.	Pessoa Física ou Jurídica	Tomar conhecimento ou mandar retificar informações que constem em bancos de dados públicos ou de natureza pública que sejam a seu respeito.
Mandado de Segurança individual ou coletivo	Meio previsto na constituição em forma de Ação constitucional. Medida Judicial. Garantir ou proteger direito líquido e certo, não protegidos por outros “remédios constitucionais”	Qualquer pessoa física, grupo de pessoas e pessoas jurídicas.	É aplicado quando alguma instituição pública ou pessoa jurídica delegada, ou outro agente público ameace direito líquido e certo.
Habeas Corpus	Remédio utilizado quando um cidadão tem a sua liberdade ameaçada. Possui previsão constitucional. É uma medida judicial.	Qualquer pessoa física.	Ter direito a não ser preso ou a ser liberto estando em prisão, resguardados os requisitos legais para a sua concessão.
Mandado de Injunção	Remédio constitucional utilizado para suprimir a falta de lei ou norma. Está previsto no art. 5º, inciso LXXI da Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 8.038/90, no seu art. 24.	Qualquer pessoa física ou jurídica	Corrigir ou prevenir o risco de prejuízo pela falta de norma regulamentadora, sem a qual resulte inviabilidade no exercício de seus direitos, liberdades e garantias constitucionais.

91. SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, para extração dos dados de execução orçamentária e de convênios. SIEST - Sistema de Informação das Estatais, para extração dos dados do Orçamento de Investimento das empresas estatais. SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais, para extração dos dados de licitações e de contratos e SCDP - Sistema de Concessão de Diárias e Passagens, para extração dos dados de diárias e passagens em viagens realizadas por colaboradores e servidores do Poder Executivo Federal.

MEDIDA POSSÍVEL	NATUREZA	AGENTE	RESULTADO
Ação Civil Pública	Ação prevista na Lei 7.347/1985. Ação judicial. Determinará ressarcimento ao erário público ou obrigação de fazer. Possui status constitucional, mas não é ação constitucional.	Ministério Público, Defensoria Pública; Entes da Federação; a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; a associação civil organizada nos termos da lei.	Proteger direitos difusos e coletivos, danos ao meio ambiente, ao consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; por infração da ordem econômica; à ordem urbanística; à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; ao patrimônio público e social.
Ação Popular	Ação Constitucional. Prevenção a danos ao patrimônio público. Regulamentada pela Lei Recepcionada pela Constituição 4.717 de 29 de junho de 1965. Prevista no art. 5º, LXXIII da CF/88.	Qualquer cidadão.	Pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.
Ação Direta de Inconstitucionalidade	Ação Judicial de competência do Supremo Tribunal Federal para verificação da constitucionalidade de uma lei ou norma.	Presidente da República; a mesa do Senado; a mesa da Câmara; Assembleia Legislativa estadual ou Câmara do DF; Procurador-Geral da República; Conselho Federal da OAB; Confederação Sindical.	Proteger contra a promulgação ou sanção de leis contrárias às previsões constitucionais. Se procedente a Ação esta anula a eficácia da lei ou norma.

A evolução do atual sistema de transparência das contas públicas no Brasil ocorreu gradualmente de acordo com a seguinte cronologia:

- 2000 – LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000);
- 2003 - Criação da Controladoria-Geral da União (CGU) – Controle interno (Medida Provisória nº 2.143-31, 2 de abril de 2001);
- 2004 - Portal da Transparência – <http://www.transparencia.gov.br>;
- 2005 - Regulamentação do Pregão Eletrônico – sistema de licitações online;
- 2007 - Cartão de pagamento obrigatório SICONV;
- 2008 - Cadastro de Empresas Inidôneas - CEIS;
- 2009 - Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência);
- 2011 - 1º Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto (OGP);
- 2011 - Lei de acesso à informação (Lei 12.527, de novembro de 2011);
- 2012 - 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social.

Com este sistema de normas e procedimentos, o atual sistema é alimentado e as informações disponibilizadas no Portal da Transparência. Todos os estados seguiram a iniciativa e a totalidade dos mesmos já contam com um portal semelhante.

2.2. Controle externo no Congresso Nacional

O Congresso Nacional ou as duas Casas Legislativas individualmente, exercem sobre a Administração Pública, atos fiscalizatórios com auxílio do Tribunal de Contas da União (artigos 70 e 71, inciso II da CF/88), incluindo instituições privadas que recebam recursos públicos, conforme a previsão dos artigos 48 e 49, 51 e 52 da Constituição de 1988.

No desempenho dessas atividades fiscalizatórias o Congresso Nacional mantém as seguintes comissões em funcionamento: Comissão Temática ou em razão da matéria (é uma comissão permanente) – art. 58, § 2º da CF/88; Comissão Especial ou Temporária; Comissão Parlamentar de Inquérito (a CPI) – art. 58, § 3º da CF/88; Comissão Mista (com membros das duas Casas – Câmara dos Deputados e Senado); e Comissão Representativa (que ocorre durante o recesso parlamentar) – art. 58, § 4º da CF/88.

Sobre esta temática o Min. Gilmar Mendes (Mendes, 2008, p. 857) disserta:

No desempenho da sua função fiscalizador, o Congresso Nacional pode desejar acompanhar de perto o que acontece no governo do País. Para isso, a Câmara dos Deputados, o Senado e qualquer das Comissões dessas Casas estão aptos para convocar Ministros da República ou titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, para que prestem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente estabelecido, podendo, se o Legislativo o preferir, deles requerer informações por escrito. Configura crime de responsabilidade o desatendimento a esses chamados.

Assim, cabe ao parlamento fiscalizar e buscar sustar atos e contratos realizados pelo executivo, chamar qualquer membro da administração pública para prestar esclarecimentos necessários e realizar processos de investigação de natureza legislativa, mas que, para além dos resultados políticos, podem culminar em ações penais, movidas pela Procuradoria Geral da República.

Da mesma maneira, o parlamento brasileiro também é fiscalizado pelos cidadãos, eleitores que exerceram seu direito ao voto e que tem, além do direito, o dever de acompanhar e fiscalizar as atividades parlamentares, sobre o que podemos chamar um controle externo sobre o controle externo. Aos administrados ou cidadãos, cabe apresentar suas queixas ou petições para que o parlamento possa tomar conhecimento de quaisquer irregularidades.

Um dos instrumentos de fiscalização da atividade da Gestão Pública mais conhecidos no Brasil é a já conhecida CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito), que visa investigar atentados contra a Administração Pública, seu patrimônio e a improbidade administrativa, inclusive contra ministros de Estado e o Presidente da República. A mais relevante e conhecida das CPIs brasileiras já realizadas foi a que resultou no *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello.

2.3. Controle realizado pelos Tribunais de Contas

Com um olhar mais técnico e apurado sobre as contas públicas, gozando de prerrogativas que permite ampla e autônoma investigação sobre as mesmas (artigos 70 e 71, inciso II da CF/88), os tribunais de contas são a linha de frente do Controle Externo público. Cabe a ele a responsabilidade de auxiliar o Legislativo na fiscalização da contabilidade, as movimentações financeiras, orçamentárias, patrimoniais e operacionais da administração pública.

Não se pode falar em democracia, nos atuais dias, sem falarmos da existência dos tribunais de contas. É como leciona Citadini (1995, p.12), como lemos:

(...) nos dias atuais, não existe país *democrático sem um órgão de controle* com a missão de fiscalizar a boa gestão do dinheiro público. São exceções apenas os regime ditatoriais – nos quais o que os dirigentes menos querem e menos aceitam é o controle de seus atos – e os Estados de forte atraso na organização política e econômica.

É um modelo mais antigo do que muitos possam imaginar, os atuais modelos de tribunais de contas que vemos. Sobre a antiguidade do controle das contas públicas por tribunais de contas Ribeiro (2002, p.53) diz que há “Relatos sobre a administração de Atenas que descrevem um rudimento de estrutura de corte de contas onde dez tesoureiros eram eleitos para uma assembleia de dez tesoureiros que tinha por objetivo apreciar a aplicação dos recursos públicos (*hellénotamiai*)”.

Os tribunais de contas possuem poderes determinados pela lei, comparados aos poderes que são exercidos pelo Poder Judiciário, o Tribunal de Contas da União (TCU) é o órgão vinculado ao Congresso Nacional, assim como os tribunais de contas estaduais são às assembleias legislativas estaduais, mas com vínculo de auxiliar as estes, mas gozando de plena autonomia, para julgar as contas públicas do Poder Executivo e órgãos e instituições a este vinculados.

Seus poderes diferem dos demais órgãos de controle que possam vir a existir, incluindo os órgãos de controle interno do Executivo e do controle externo exercido pela sociedade civil, possuem ainda os poderes: normativo (para criar procedimentos a serem adotados pelos administradores – instruções e atos normativos que se descumpridos podem resultar em responsabilização do administrador); sancionador (aplica punições estabelecidas em lei); e corretivo (quando manda corrigir um determinado ato, fixando prazo). Todos esses poderes e prerrogativas com base na Lei Orgânica do Tribunal (Lei nº 8.443/92) e na Lei de Licitações e Atos Administrativos (Lei 8.666/93).

No Brasil, o TCU possui 9 membros, com mais de 35 anos e menos de 65, que passaram pelo crivo do Senado quanto à sua idoneidade moral, reputação ilibada e com conhecimentos jurídicos avaliados por seus membros em sabatina apropriada para a avaliação. Este padrão é seguido pelos TC dos estados e municípios.

No organograma apresentado abaixo, usando o exemplo focado na União, é esboçada de maneira simples e direta a forma de atuação do controle externo exercido pelo Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União, mas que se aplica às Assembleias legislativas estaduais com auxílio dos tribunais de contas dos estados (TCEs).

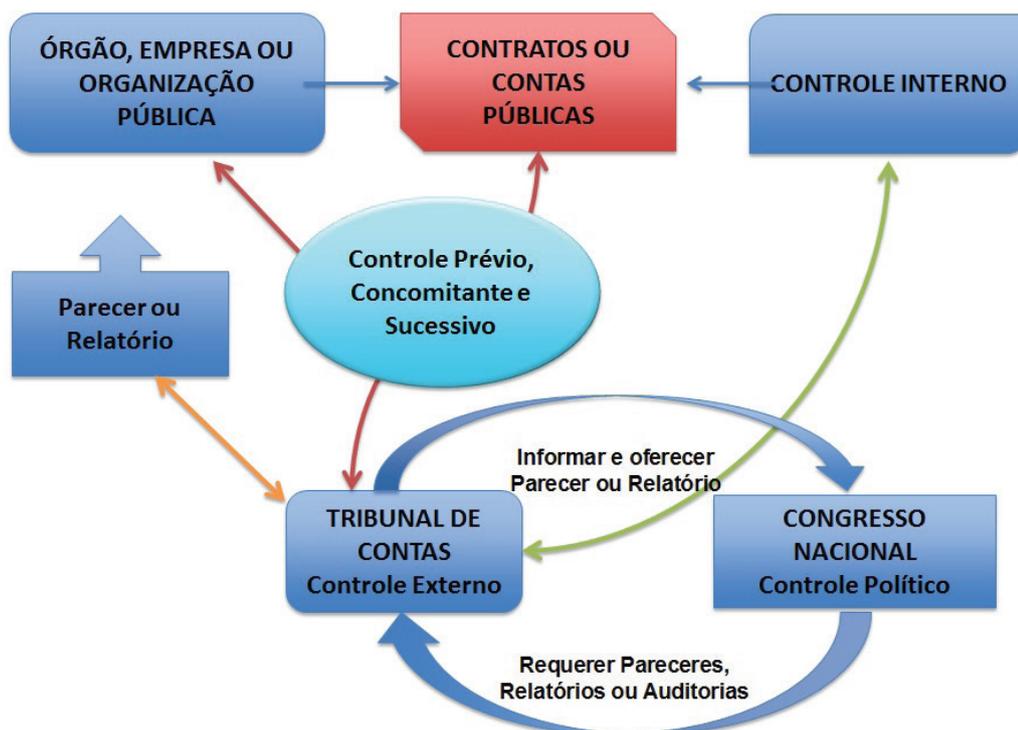


Figura 1: Fluxograma de atividade de controle externo dos Tribunais de Contas e do Legislativo

É importante elencar que o controle exercido tanto pelo Congresso, quanto pelas assembleias legislativas dos estados é feito segundo uma ordem cronológica que elencamos ser o controle prévio, o concomitante e o sucessivo.

O Prévio é aquele controle que estabelece que deve ser submetido ao controle do Tribunal de Contas (TC) os contratos de qualquer natureza patrimonial a serem tomados pelo Poder Público, quer se exija licitação ou não para o mesmo. Concomitante é o controle exercido mediante a realização de auditorias aos procedimentos administrativos relativos aos atos e contratos que não devam ou não ser remetidos para fiscalização prévia ou à atividade financeira das entidades públicas exercida antes do encerramento do respectivo ano fiscal.

Por sua vez, o Controle Sucessivo é realizado através da verificação de contas ou de auditorias a entidades do Estado, regiões administrativas, autarquias, institutos públicos, instituições de segurança social, associações em que intervenham entidades públicas, empresas públicas, sociedades em que intervenham capitais públicos, empresas concessionárias, funda-

ções e entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiários de financiamentos públicos, neste caso com vista à fiscalização de aplicação desses financiamentos.

3. O CONTROLE EXTERNO SOCIAL FUNCIONA NO BRASIL?

Na teoria de Foucault ([1987] 1999) do “*Vigiar e Punir*”, seguindo a ideia anterior à dele em que Montesquieu afirmava que o homem era mau por sua própria natureza, o controle é mais que uma ferramenta, mas sim é a própria sobrevivência dos recursos públicos, bem como é a garantia de que há um controle sendo exercido, dado às crescentes publicações na mídia sobre a corrupção nos governos, bem como as crescentes denúncias do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e dos próprios agentes atuando na Administração Pública.

O Brasil não é diferente. É conhecido como um dos países mais corruptos do mundo e, parte da consequência disto, é um dos mais desiguais socialmente.

Vigiar é preciso e funciona.

Martin Luther King proferiu uma célebre frase que diz que “O que mais me preocupa não é o grito dos violentos, nem dos corruptos, nem dos desonestos, nem dos sem caráter, nem dos sem moral. O que mais me preocupa é o silêncio dos bons”. Esta colocação se aperfeiçoa na necessidade de que as pessoas estejam atentas ao que lhes cerca, principalmente por que o declínio do patrimônio público é prejuízo para a coletividade. É capaz de atingir a todos individualmente.

O controle do patrimônio por parte da sociedade é mais antigo do que se imagina. Tem inclusive referências bíblicas. No livro do Êxodo, Capítulo 22, versículos de 10 a 12 há a seguinte previsão: “Se alguém der a guardar ao seu próximo um jumento, um boi, uma ovelha, ou outro animal, e se esta coisa for furtada, indenizará o dono do prejuízo.”

O controle externo social é mais importante do que se pode supor, uma vez que a observação por um número maior de pessoas certamente é capaz de “levantar” e analisar melhor os dados disponibilizados pelo Poder Público, comparar efetivamente com o que foi feito e analisar se aquele resultado da aplicação dos recursos foi capaz de chegar até o cidadão com os resultados esperados.

A imagem abaixo foi extraída do “Portal da Transparência” do Governo Federal Brasileiro e demonstra as transferências em bilhões de reais para dos cofres dos estados da federação. É possível visualizar e comparar o que cada estado recebeu da união e a partir destas informações, verificar, por exemplo, o que os estados fizeram com estes recursos, individualmente. Vejamos:

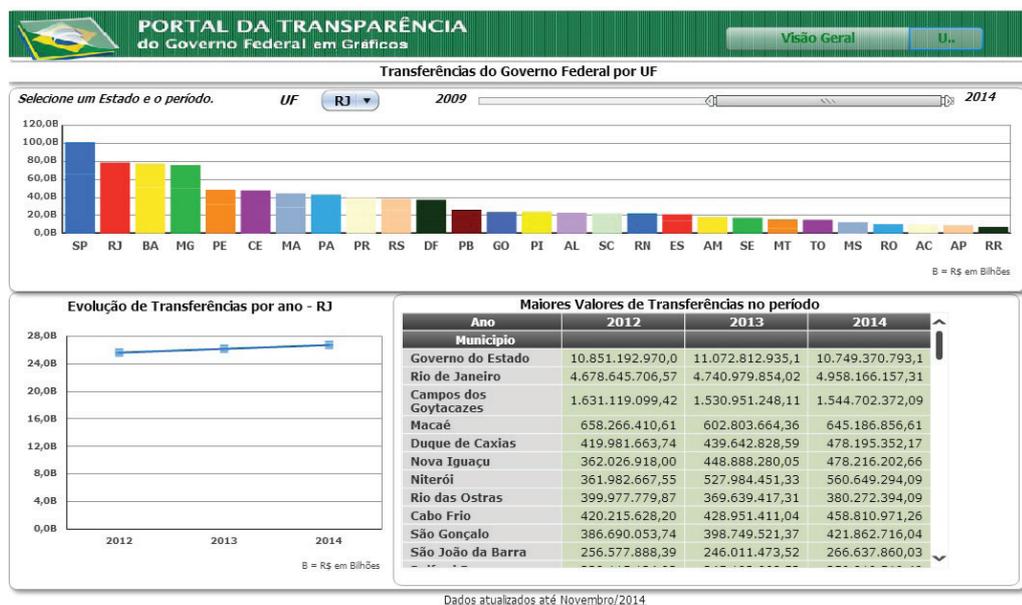


Figura 2: Transferências da União para os estados por UF. Fonte: Portal da Transparência - www.portaldatransparencia.gov.br. Acesso em 23 de janeiro de 2015. Atualizado até novembro de 2014.

Como se pode observar pela figura, são muitos recursos distribuídos, mas também é de conhecimento comum que há muito que ser feito para que as pessoas consigam interpretar tais dados e fazer a conexão entre receita e uso do dinheiro público efetivamente.

Para contribuir com este processo de educação para o controle social, desde 2007 o Estado da Bahia realiza atividades que visam aproximar o cidadão da atividade de controle externo social e do tribunal de contas. Um dos relatórios apresentados revelou a seguinte informação:

Cabe ressaltar que, nas atividades em campo e nos contatos realizados pela Campanha Quem Não Deve Não Teme, foi possível perceber a distância que ainda existe entre a/o cidadã/ão e a instituição Tribunal de Contas. A grande maioria das/os cidadãs/ãos sequer sabe ou conhece do parecer sobre as contas do seu município. Ademais, grande parte das vezes não sabem onde encontrar o Conselheiro do Tribunal e nem, ao menos, possuem a informação sobre onde se encontra a inspetoria regional à qual seu município é ligado. Quando questionados sobre os critérios utilizados para a aprovação ou rejeição, grande maioria das/os cidadãs/ãos apontaram o descrédito que possuem na instituição e afirmaram não saber dos critérios utilizados. (Texto do Relatório Analítico, ano V, Sistematização da Campanha Quem não Deve não Teme, Bahia, setembro de 2009). (Rocha, 2011, p.4).

O Programa “Quem não deve não teme” é realizado pelo TCE da Bahia, em parceria com diversos seguimentos sociais e com o Ministério Público. A grande preocupação do programa é justamente tentar atrair o cidadão para a atividade do controle social, mas a realidade que se observou é que as pessoas desconhecem tal atividade, bem como a quem recorrer ou denunciar e pior, desacreditam no trabalho do tribunal de contas.

Segundo pesquisa realizada por Machado (2013, p.12), a maioria dos grandes municípios, que são as capitais dos estados, dispunha de site que ofertava a informação requerida pela Lei de Transparência brasileira (LAI – Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011). A LAI faz referência a 20 (vinte) indicadores de transparência, mas segundo o autor mencionado, apenas dois municípios disponibilizam 19 destas, conforme se verifica na tabela abaixo.

Tabela 2. Nível de transparência das capitais brasileiras conforme a LAI.

	Capitais	Estados	Região	Pontuação	%
1º	Curitiba	Paraná	Sul	19	95
	Florianópolis	Santa Catarina	Sul	19	95
2º	São Paulo	São Paulo	Sudeste	17	85
3º	Belo Horizonte	Minas Gerais	Sudeste	16	80
	Vitória	Espírito Santo	Sudeste	16	80
4º	Porto Alegre	Rio Grande do Sul	Sul	15	75
	Rio Branco	Acre	Norte	15	75
5º	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Sudeste	14	70
6º	Campo Grande	Mato Grosso do Sul	Centro-Oeste	13	65
	João Pessoa	Paraíba	Nordeste	13	65
7º	Fortaleza	Ceará	Nordeste	12	60
	Manaus	Amazonas	Norte	12	60
8º	Recife	Pernambuco	Nordeste	10	50
	Natal	Rio Grande do Norte	Nordeste	10	50
9º	Goiânia	Goiás	Centro-Oeste	9	45
10º	Boa Vista	Roraima	Norte	7	35
	Maceió	Alagoas	Nordeste	7	35
	Salvador	Bahia	Nordeste	7	35
	Porto Velho	Rondônia	Norte	7	35
11º	Aracaju	Sergipe	Nordeste	6	30
	Belém	Pará	Norte	6	30
	Cuiabá	Mato Grosso	Centro-Oeste	6	30
	Palmas	Tocantins	Norte	6	30
	Teresina	Piauí	Nordeste	6	30
12º	São Luis	Maranhão	Nordeste	5	25
13º	Macapá	Amapá	Norte	4	20

Fonte: Dados da pesquisa.

Figura 3: Capitais e acesso a informação - (Machado, 2013, p.12)

Como se observa, a maioria esmagadora dos municípios não apresenta as informações em conformidade com a norma, ou seja, nenhum informa a totalidade requerida, o que valeria uma análise mais aprofundada para entender se a carência de informações ou a falta delas pode impulsionar à baixa participação e acompanhamento popular.

A pesquisa aponta ainda índices piores quanto à disponibilização de dados a pessoas com problemas de acessibilidade, como deficientes, em torno de 25% apenas dos municípios ofertam as informações a este Público (Machado, 2013, p.13). Ainda aponta que pouquíssimos destes municípios evidenciam corretamente as informações de forma a facilitar o acesso às mesmas (Machado, 2013, p. 14).

Entretanto, a pesquisa apontou avanços na disponibilização de algumas informações e ferramentas facilitadoras do uso e relevantes para o uso do sistema e acesso aos órgãos fiscalizadores, como é demonstrado na tabela pela figura abaixo (Machado, 2013, p.15):

Tabela 5. Indicadores de informações evidenciados por mais de 75% das capitais.

Indicadores de Informações conforme a LAI	Nº	%
Informações sobre as licitações municipais	25	96,15
Disponibilidade de ferramenta de pesquisa	25	96,15
Informações sobre os números de telefones das unidades	24	92,31
Permissão para gravação de relatórios em formato eletrônico	23	88,46
Indicação dos endereços das unidades de atendimento	22	84,62
Informações sobre despesas realizadas	22	84,62

Fonte: Dados da pesquisa.

Figura 4: indicadores de acesso a dados previstos na LAI - (Machado, 2013, p.15)

Desta forma podemos compreender que há a prestação de muitas informações em alguns casos, mas que ainda é necessário o avanço para que estas sejam prestadas em sua magnitude e de forma irrestrita, sem apresentar estas discrepâncias por ausência de informações que deveriam ser obrigatoriamente prestadas.

De qualquer maneira, existe ao menos alguma informação relevante e que permite análise e acompanhamento ao menos parcial sendo prestada. Resta saber por que a população ainda não participa de forma efetiva e continuada do controle externo social que lhe é facultado, como apontou o trabalho do TCE da Bahia (Rocha, 2011, p.4), o que transparece é que é justamente esta prestação parcial de informações, aliada a incapacidade de se ligar os pontos da maioria da população os deixa descreditados, por não conseguirem, de forma simples e inequívoca, reunirem de forma sistemática os dados, algo que a baixa cultura e escolaridade pode em muito contribuir.

Em outras palavras, pelos dados coletados e na observação dos sites de transparências pública observa-se que há um volume considerável de informações disponibilizadas, mas estas informações ainda estão alocadas de forma a não facilitar o acesso a todos. Há ainda ausência de informações relevantes, como pontos importantes exigidos na LAI, bem como não há ampla divulgação da disponibilização dos serviços, uma vez que grande parcela da população desconhece tais recursos e tais informações estão disponíveis.

Como se observou no relatório do TC da Bahia, a falta de informação sobre o trabalho dos tribunais de contas e suas funções e formas de apuração das contas públicas são os responsáveis (Rocha, 2011, p.4). Mas vai um pouco além.

Em dezembro de 2014 foi declarado que o Brasil se encontra em 69º lugar numa lista de 179 países no ranking de percepção da corrupção no mundo pela Transparência Internacional. A análise é uma espécie de “tabela da honestidade”. Significa dizer que a sua população percebe altos índices de corrupção no país. A Dinamarca é o país onde menos a população percebe corrupção, ou seja, é a nação mais transparente do mundo.

A Transparência Internacional⁹² apontava ainda em 2010 que a abertura das contas públicas no Brasil possuía um índice significativo, mas ainda não atingiu o ideal.

Mas não ficou por aí. Apenas 3% dos entrevistados acreditavam que a corrupção estava diminuindo (2013/2014), 29% acreditam que está aumentando e 15% acreditam que está diminuindo. A Transparência Internacional realizou esta pesquisa de opinião e descobriu ainda as seguintes informações:

- 81% dos entrevistados acreditam que os partidos políticos são corruptos ou extremamente corruptos no Brasil;
- 72% acharam que o parlamento é corrupto ou extremamente corrupto;
- 70% acreditam que a polícia é corrupta ou extremamente corrupta;
- 55% acreditam que os serviços médicos ou de saúde são corruptos ou extremamente corruptos;
- 50% acreditam que o Poder Judiciário é corrupto ou extremamente corrupto;
- 46% acreditam que os funcionários públicos são corruptos ou extremamente corruptos;
- 30% acham que os militares são corruptos ou extremamente corruptos;
- 35% acham que as ONGs são corruptas ou extremamente corruptas;
- 38% acham que a mídia é corrupta ou extremamente corrupta;
- 31% acreditam que as organizações religiosas são corruptas ou extremamente corruptas.

FERRAMENTAS DE MEDIÇÃO DE CORRUPÇÃO



Figura 5: Medição da Corrupção no Brasil pela organização “Transparência Internacional”.

Fonte: www.transparency.org.

92. Dados coletados em: <<http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=brazil>>. Acesso em 04/11/2015.

Sobre a credibilidade deste sistema de controle Mozzicafreddo disserta que apesar da “sua importância crescente no controle externo do sistema administrativo, não tem vindo a ser suficiente para inverter a tendência da insuficiente credibilidade, em matéria de responsabilidade, na administração pública e na autoridade política.” (Mozzicafreddo, 2003, p.3). O mesmo autor ainda relata que apesar disso, o controle externo ainda é um importante instrumento no controle contra os abusos e ataques contra o orçamento e os recursos públicos disponíveis para o Estado.

Mais do que isto, é preciso “vigiar”, mas para que a população acredite na efetividade da vigilância é preciso punir, de forma que isto afaste do recurso público quem dele se apropria.

Assim, podemos observar que estamos diante de um grande desafio. Convencer a população de que a sua participação é relevante para o avanço do controle das contas públicas, sendo esta uma necessidade urgente para o desenvolvimento do país e para o fortalecimento das instituições de controle.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil dispõe de uma legislação farta e atualizada no tocante à disponibilização de dados que possibilitam o controle externo social. Muitos sites e portais foram publicados e disponibilizam informações relevantes para a população.

Contudo, estas informações ainda não estão totalmente disponíveis ou finamente sistematizadas, bem como a forma com que estas informações estão sendo disponibilizadas ainda não podem ser consideradas satisfatórias para o uso do cidadão comum.

Os tribunais de contas possuem ferramentas atualizadas para a realização do controle externo, entretanto ainda não contam com uma importante arma para o seu trabalho funcionar de maneira efetiva: a participação social.

O trabalho dos órgãos de controle externo e das ferramentas e do poder que estes dispõem para agir em nome do interesse público ainda são desconhecidos pela maioria da população e esse desconhecimento atrapalha em parte o processo, pois o desconhecimento e a falta de participação popular impulsionam a impunidade e a corrupção e podem, conseqüentemente, inibir a punição pela falta da cobrança e empenho popular.

É possível analisar pelas pesquisas existentes que as informações estão sendo prestadas, mas em parte. É necessária uma divulgação mais eficiente o desenvolvimento de ferramentas na internet que facilitem o acesso e os dados sejam refinados e sistematizados, para que assim possam ser publicitados em uma linguagem simples, acessível ao cidadão comum.

Parte do desinteresse da população é percebido nas pesquisas da Transparência Internacional, onde a população entrevistada aponta o conhecimento de um alto índice de corrupção ou extrema corrupção, indicando inclusive como corruptos instituições importantes como o parlamento, o judiciário, a polícia, instituições educacionais e os agentes e funcionários públicos.

Enquanto a população não perceber o importante papel que possui para o combate a corrupção e no desenvolvimento que a transparência pública pode proporcionar, os avanços necessários ao melhor controle das contas públicas ainda estarão longe de ser concretizados.

Podemos concluir que a participação social no controle externo no Brasil ainda está muito longe do ideal e do que poderia ser e precisa urgentemente melhorar.

Referências bibliográficas

BASTOS, C. R. (1999). *Curso de Direito Constitucional*, 20. ed. atual. São Paulo (SP): Saraiva. 260-261.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (1996). *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*. Revista do Serviço Pública, Brasília (DF), v. 47, n.1.

CITADINI, Antônio Roque (1995). *O Controle Externo da Administração Pública*. 2ª edição, São Paulo, Editora Max Limonad.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanello (2004). *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo, Editora Atlas.

FOUCAULT, Michel ([1987] 1999). *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramallete. 20ª edição. Petrópolis, Editora Vozes.

MELO, Marcus André (2007). *O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática*. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2007, vol.22, n.63 [cited 2014-11-25], pp. 11-29 . Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092007000100003&lng=en&nrm=iso>. ISSN 0102-6909. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092007000100003>.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de (2007). *Curso de Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo (SP): Malheiros.

MENDES, Gilmar Ferreira. (2008). *Curso de Direito Constitucional*. Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva.

MOZZICAFREDO, Juan. (2003). Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública. In: *Ética e Administração. Como modernizar os serviços públicos?* Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.) Oeiras, Celta Editora. p. 1-15.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de.; Geraldello, Camila Silva. (orgs.) (2014). *Transparência e controle social [Recurso Eletrônico]: a experiência do Observatório da Gestão Pública no combate à corrupção*. 1 ed. São Paulo, Cultura Acadêmica, Editora Unesp.

RIBEIRO, F. C. A (2000) *Estrutura e Funcionamento das Entidades de Fiscalização Superiores*. Revista do TCU, nº 80 p. 10-23, Brasília (DF): TCU. (adaptado e atualizado com os dados fornecidos pela Assessoria de Assuntos Internacionais).

RIBEIRO, R. J. B. (2002). *O Controle Externo Federal no Brasil - uma análise do modelo de gestão frente às demandas do sistema sócio político*.

ROCHA, Zilton (2011). *Os Tribunais de Contas e os Desafios para o Controle Social*. Revista TCMRJ, nº. 46 – janeiro de 2011, p. 4-11.

TAVARES, José Fernandes Farinha., (2003). *Gestão Pública, Cidadania e Cultura da Responsabilidade*. In: *Ética e Administração. Como modernizar os serviços públicos?* Juan Mozzicafredo e João Salis Gomes (orgs.) Oeiras, Celta Editora. p. 17-29.

FRAZÃO, Willma de França Vitorio Mendes (2014). *Breves Considerações Acerca do Controle Externo dos Atos Públicos e o Papel deles na Administração Pública e na Sociedade*. p. 35-58. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. – volume 18, n.1 – Teresina: TCE-PI.

Recebido em: 04/11/2015

Aceito em: 01/02/2016

Como citar

BARRETTO, Stenio de Freitas. **Controle externo social funciona no Brasil? A importância da participação social no controle das contas públicas através da Lei da Transparência.** *Ballot*. Rio de Janeiro: UERJ. Volume 2 Número 1 Janeiro/Abril 2016. pp. 63-80. Disponível em: [<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/ballot>]



A Revista *Ballot* está licenciada sob uma licença Creative Commons Atribuição - Não Comercial - Compartilha Igual 3.0 Não Adaptada.