

Os Tribunais de Contas no Exercício da Transparência: Ações Desenvolvidas pelo TCM-CE

The Court of Auditors in the Exercise of Transparency: Actions Developed
by TCM-CE

Lorena Aragão Feitosa¹
Mônica Mota Tassigny²
Léa Aragão Feitosa³

RESUMO:

De acordo com a Constituição Federal e as legislações infraconstitucionais, todo aquele que de alguma forma manejar os recursos do erário deve prestar contas dos seus atos, garantindo a transparência e a ampla publicidade das informações. O estreitamento entre governo e sociedade torna a relação mais democrática e reduz os níveis de corrupção, uma vez que a sociedade passará a exercer maior participação durante toda a gestão governamental. Com efeito, os tribunais de contas são órgãos fiscalizadores que atuam para promover a transparência. Nesse contexto, este artigo tem como objetivo evidenciar como o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE) atua para promover a transparência pública e o controle social. Para tanto foi realizada pesquisa de caráter descritivo, de abordagem metodológica qualitativa e com fonte de pesquisa bibliográfica e documental. Como resultado, obteve-se que o TCM-CE realizou investimentos para transformar seu sítio eletrônico de ampla compreensão, com linguagem simples e acessível. E ain-

1 Graduação em Ciências Contábeis. Pós-Graduação em Auditoria e Controle Externo no Setor Público. Mestranda em Administração de Empresas. E-mail: lorenaafeitosa@gmail.com.

2 Graduação em Pedagogia. Especialização em Educação Infantil. Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Ceará. Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Ceará e Doutorado na Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Paris). Professora titular do Programa de Pós-Graduação em Administração Unifor (PPGD) e Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/Unifor). Consultora do Instituto de Estudos e Pesquisas para o Desenvolvimento do Ceará (Inesp) e da Universidade do Parlamento Cearense (Unipace) da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Membro titular da Academia Metropolitana de Letras de Fortaleza, cadeira nº 26. E-mail: monica.tass@gmail.com.

3 Graduação em Direito. Pós-Graduação em Direito Processual. Mestre em Direito Constitucional. Coordenadora da Escola Superior de Advocacia da OAB Ceará (ESA). E-mail: lea_feitosa@uol.com.br.



da, realizou os projetos “Educar para o Controle Social”, que reuniu estudantes do ensino fundamental, médio e superior com o propósito de disseminar conhecimento sobre os instrumentos de transparência pública; “Agentes da Cidadania e Controle Social”, que capacita às lideranças comunitárias para o melhor acompanhamento e fiscalização dos recursos públicos municipais; e “Aproximando o TCM da Comunidade Acadêmica” que promove ações para estimular a consciência cidadã no público acadêmico.

Palavras-Chave: Administração Pública. Transparência Pública. Tribunal de Contas dos Municípios.

ABSTRACT:

According to the Federal Constitution and the infra-constitutional legislation, all those who somehow manage the resources of the Treasury must provide accounts of their actions, ensuring transparency and wide publicity of the information. The narrowing between Government and society causes the relationship to be more democratic and reduces levels of corruption, since the company will exercise greater participation during all the governmental management. Indeed, the Courts of Auditors are regulatory agencies that work to promote transparency. In this context, this article aims to show how the Court of Auditors of municipalities in the State of Ceará (TCM-CE) acts to promote public transparency and social control. For both, descriptive character search was performed, of qualitative methodological approach and with source of bibliographical research and documentary. As a result, the TCM-CE held investments to transform its electronic site wide understanding, with simple and accessible language. And yet, the projects “Educate to Social control”, which brought together students from elementary, middle, and top with the purpose of disseminating knowledge about the instruments of public transparency; “Citizenship and Social Control Agents”, which empowers the community leaders to better monitoring and supervision of municipal public resources; and “approaching the TCM Academic Community” that promotes actions to stimulate citizen awareness in the academic public.

Keywords: Public Administration. Public Transparency. Court of Auditors of the Municipalities.



1 INTRODUÇÃO

A corrupção é uma realidade que está presente nas mais distintas sociedades, em maior ou menor grau. Infelizmente, o Brasil vem apresentando níveis mais significativos: conforme o Corruption Perceptions Index 2015⁴, que é o Índice de Percepção da Corrupção divulgado pela organização não-governamental Transparency International, o Brasil ficou em 76o lugar, entre os 168 países analisados e obteve nota 38, em uma escala de 0 (mais corrupto) a 100 (menos corrupto).

Os escândalos políticos e financeiros que comumente estão sendo veiculados nos meios de comunicação têm impulsionado a sociedade para uma maior e melhor participação perante as gestões públicas. Com isso, tem-se procurado visibilidade dos conteúdos informacionais relacionados aos atos e gastos dos administradores públicos.

A prestação de contas públicas é um mecanismo fundamental para amparar esses anseios civis, uma vez que a população pode saber mais sobre a atuação de seus representantes políticos. Entretanto, se as informações disponibilizadas não forem atualizadas, precisas e de fácil acesso, elas podem perder a efetividade. É necessário haver qualidade informacional para que a sociedade compreenda o teor dos dados, fiscalize os recursos públicos e realize juízo crítico.

Com o intento de suprir tais necessidades, em 27 de maio de 2009, foi sancionada a Lei Complementar nº 131, popularmente conhecida como Lei da Transparência Pública. Esta foi um adendo à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e determinou que informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sejam disponibilizadas em tempo real e de forma pormenorizada.

A transparência das informações relativas à administração pública demonstra à sociedade como os recursos são geridos e auxilia na identificação de fraudes e atos de corrupção. Quando essas informações são divulgadas, permitem que os cidadãos fiscalizem os atos que estão sendo praticados pela administração pública.

Nessa senda, a transparência torna-se meio fundamental para que a

sociedade realize o denominado controle social, ou seja, é a participação popular na gestão pública com a finalidade de intervir na conjectura, na fiscalização e na materialização das políticas públicas (CALVI, 2008).

Nessa perspectiva, estudiosos defendem que a transparência aproxima a sociedade das questões governamentais (FARIA, 2013; FIGUEIREDO; SANTOS, 2014; GALLON et al., 2011; RAUSCH; SOARES, 2010; SANTOS, 2014) e por isso torna-se de extrema relevância possuir mecanismos que perpassem aspectos superficiais e denotem maior credibilidade ao cidadão.

Os tribunais de contas têm atuado para melhorar esse cenário, tendo em vista a incumbência constitucional de realizar o controle externo da administração pública, fiscalizando a gestão dos recursos públicos. Mais do que isso, as cortes de contas têm buscado desenvolver uma postura preventiva para tolher atos de improbidade que podem ser danosos ao erário.

No entanto, para que o cidadão faça bom uso da informação divulgada é necessário que ele receba treinamento adequado. Isso viabilizará a compreensão dos dados, bem como o posterior discernimento acerca de tais informações. Sob essa perspectiva, Faria (2013), Muniz Junior e Lima (2010), Pascoal e Farias (2012) e Santos (2014) lecionam que o compromisso dos tribunais de contas deve ir além do combate à corrupção. Compete a essas cortes realizar ações que aproximem a sociedade da gestão pública, fornecendo elementos educativos para que os cidadãos compreendam o dever dos gestores públicos zelarem pelos recursos do erário. Nesse contexto, questiona-se: como o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE) atua para promover a transparência pública?

Com efeito, este artigo tem como objetivo evidenciar como o TCM-CE atua para promover a transparência pública. Para tanto, foi realizada pesquisa de caráter descritivo, de abordagem metodológica qualitativa e com fonte de pesquisa bibliográfica e documental. A relevância do presente estudo justifica-se pela necessidade de maior especialização sobre a temática, principalmente em relação com a atuação da Corte de Contas para aproximar a sociedade da gestão pública.



2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O DEVER DE PRESTAR CONTAS

A administração pública pode inferir muitos conceitos, contudo optou-se por restringir aos explanados pela a ciência jurídica e pela a ciência administrativa: esta é uma área da Administração utilizada nas administrações direta e indireta das distintas esferas governamentais; aquela é entendida como as atividades desempenhadas pelos entes públicos com o desígnio de prestar serviços ao Estado e a população, observando os princípios legais e promovendo o bem-estar social (PALUDO, 2013).

Ainda sobre os aspectos conceituais, Meirelles (2007) e Di Pietro (2010) corroboram com duas definições mais específicas, provenientes do direito administrativo. A primeira refere-se ao sentido formal, subjetivo ou orgânico que compreende as pessoas jurídicas e os órgãos públicos que foram criados para fiscalizar a função administrativa do Estado e as atividades realizadas pelos agentes públicos. A segunda faz alusão ao sentido material, objetivo ou funcional que diz respeito à própria atividade administrativa desempenhada pelo Estado, por seus órgãos e agentes. É a própria gestão dos interesses públicos realizada pelo Estado.

Em sentido amplo, a administração pública engloba o governo que é responsável pela tomada de decisões, a estrutura administrativa e a administração que tem a incumbência de executar tais decisões. Sob a ótica do sentido estrito, compreende funções administrativas de execução dos programas de governo, prestação de serviços e outras atividades (PALUDO, 2013).

Independente da ciência conceitual é crível perceber que a administração pública abrange todo o aparato existente ao dispor dos governantes, tais como estrutura, recursos, órgãos, agentes, serviços e atividades utilizadas para a concretude dos objetivos políticos (PALUDO, 2013). Mais do que isso, busca alinhar e harmonizar esses recursos para que sejam aplicados de modo eficaz e garanta a efetivação do bem comum.

Os gestores públicos enquanto componentes desse aparato administrativo devem desempenhar sua função com zelo, obedecendo aos princípios e aos limites expressos em lei. Dentre o vasto rol de obrigações que os gestores públicos devem cumprir está a prestação de contas. A Constituição Federal de 1988 (CF/88), artigo 70, parágrafo único, expressa que todo aquele que manejar recursos públicos tem o dever de prestar contas (BRASIL, 1988),



conforme elucidado a seguir:

Art. 70. Parágrafo único: Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

No que se refere aos princípios administrativos, o artigo 37 da Constituição Federal de 1988 institui que a administração pública, seja ela direta ou indireta, pertencente à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, deve obedecer aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (BRASIL, 1988). Para melhor entendimento, traz-se a seguir uma breve explanação sobre o conceito desses princípios.

A legalidade assegura que a vontade da administração pública deve ser decorrente da lei, isto é, só pode fazer o que a lei permite. A impessoalidade afirma que a administração não pode atuar com o intuito de prejudicar ou beneficiar determinados indivíduos, uma vez que sempre deve prevalecer o interesse público. A moralidade visa garantir que atuação do administrador público, seja além do estrito cumprimento da legalidade, observando padrões éticos, de boa-fé, de honestidade e de lealdade (DI PIETRO, 2010).

O princípio da publicidade determina que os atos praticados pela administração pública sejam amplamente divulgados, exceto as hipóteses de sigilo retratadas em lei. Por fim, tem-se o princípio da eficiência que foi inserido ao artigo 37 pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (BRASIL, 1998). Esse exige que o agente público atue com o melhor desempenho possível, realizando suas atribuições com presteza e perfeição para que sejam alcançados os melhores resultados possíveis (DI PIETRO, 2010; MEIRELLES, 2007).

Esses regramentos foram base para o desenvolvimento de leis posteriores que vieram corroborar com a matéria relacionada ao exercício da função administrativa. Por exemplo, tem-se a LRF e a Lei de Acesso à Informação. Nesse diapasão, Gallon et al. (2011, p. 80) corrobora com esse entendimento ao preconizar que:

[...] nos últimos anos, o setor público brasileiro vem enfrentando uma série de transformações no sentido de profissionalizar,



modernizar, democratizar e tornar transparente a gestão pública, criando, assim, condições para atender de maneira efetiva às demandas da sociedade. Esse processo pode ser imputado à maior inserção da sociedade no processo político, às inovações provenientes da informática e das telecomunicações, bem como às alterações promovidas na legislação, destacando-se a entrada em vigor no ano 2000 da Lei Complementar n° 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Com efeito, as inclusões e as modificações na legislação para melhorar a atuação do agente público e o conseqüente funcionamento da administração pública acarretaram maiores desafios para as gestões públicas. Esse fato se deve ao crescimento da demanda social por ações públicas que garantam a concretude de valores político-institucionais, o desenvolvimento econômico e o atendimento dos interesses coletivos (JUND FILHO, 2002).

3 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

3.1 Países mais transparentes

A transparência é um importante meio contra a corrupção e para estimular na sociedade a cultura de participação nas gestões públicas. O Brasil não tem apresentado adequados níveis de transparência quando comparado com outros países conforme a organização não governamental Transparência Internacional. Fundada em 1993 e designada Transparency International, ela tem como propósito o combate à corrupção, e para tanto divulga anualmente no seu sítio eletrônico os níveis de corrupção de diversos países (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014).

Atualmente, são avaliados mais de 160 países com a finalidade de promover a transparência, a integridade e a responsabilidade nas diferentes camadas da sociedade. A exposição desses índices adquire extrema relevância ao permitir a comparação entre os níveis de corrupção no setor público dos países participantes. Com isso, a Transparência Internacional tornou-se referência nos estudos acerca de corrupção, de transparência e de desenvolvimento (MAIA, 2010).

Em 2015, a Dinamarca liderou o ranking do Índice de Percepção da



Corrupção com 91 pontos e em segundo lugar a Finlândia com 90 pontos. O Brasil aparece em 76ª posição com 38 pontos. O resultado da Dinamarca pode ser considerado resultante de esforços de mais de 350 anos. São iniciativas oriundas do século 17 quando o reinado estava ameaçado e, para tanto, era preciso construir uma administração mais eficiente para coletar os impostos que eram necessários para financiar as batalhas (MILHORANCE, 2016).

Em 1951, a Finlândia já demonstrava preocupação com a temática ao instituir uma lei que assegurava o processo de publicidade das informações governamentais. Contudo, na década de 1990 acentuou-se a responsabilidade pela transparência do erário. Foram desenvolvidas reformas na administração pública capazes de proporcionar o avançado estágio de transparência pública dos dias atuais (FIGUEIREDO, 2013).

Para que seja mais bem visualizada a situação do Brasil quanto às demandas relacionadas à corrupção nas gestões públicas, apresenta-se no Quadro 1 o Índice de Percepção da Corrupção no Brasil nos últimos quatro anos divulgado pela Transparência Internacional.

Quadro 1: O desempenho do Brasil nos últimos quatro anos.

Brasil	2015	2014	2013	2012
Índice de Percepção da Corrupção	76°	69°	72°	69°
Pontos	38	43	42	43

Fonte: Elaborado pela autora (2016).

Tendo em vista a colocação do Brasil nos últimos anos e, principalmente, a queda nas posições nesse último resultado divulgado em 2015 quando comparado ao exercício anterior, os cidadãos se citam mais preocupados com a transparência no Brasil. E, estimulados com os exemplos dos outros países, anseiam por maiores atuações que atenuem as irregularidades no setor público (FIGUEIREDO; SANTOS, 2014).

3.2 Transparência no Brasil

A questão da transparência no Brasil foi favorecida com a Constituição Federal de 1988 que trouxe no artigo 37 a obrigatoriedade da administração

pública respeitar ao princípio da publicidade (BRASIL, 1988). Este visa garantir que indivíduos tenham acesso às informações concernentes aos atos realizados pelos agentes públicos.

O desenvolvimento da tecnologia da informação no âmbito governamental possibilita a interação entre bases de dados e recursos, permitindo que a sociedade tenha acesso de maneira mais simples e fácil (COGLIANESE; KILMARTIN; MENDELSON, 2009). Assim, em 1998, foi publicada a Lei nº 9.755/98 que estabeleceu a criação de sítios eletrônicos para o Tribunal de Contas da União com a finalidade de divulgar dados e informações (BRASIL, 1998).

Pouco tempo depois, em 4 de maio de 2000, foi instituída a Lei Complementar nº 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecendo normas de finanças públicas direcionadas a responsabilidade na gestão fiscal. De acordo com o artigo 1º, § 1º da referida Lei, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (BRASIL, 2000).

Para tanto, a LRF determina a ampla divulgação dos planos, diretrizes orçamentárias, orçamentos, relatórios periódicos da execução orçamentária e da gestão fiscal, assim como as prestações de contas e pareceres emitidos pelas cortes de contas. Desse modo, disciplina o uso dos recursos públicos e insere a noção de transparência como meio de garantir a efetividade do princípio da publicidade na administração pública. Eis a literalidade do art. 48 da mencionada Lei:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2000).

É oportuno elucidar que o conceito de transparência é mais amplo do que o conceito de publicidade (GALLON et al., 2011; FIGUEIREDO, 2013) porque mais do que divulgar é preciso fazer as informações serem compreensíveis a todos os usuários, devendo ser relevantes, confiáveis e tempestivas (PLATT NETO et al., 2007).



Muitas vezes as informações divulgadas pela administração pública não alcançam o preceito da transparência. Em virtude da grande quantidade de dados que são gerados, os usuários encontram dificuldade para selecionar os mais relevantes. Surgem, ainda, preocupações quanto à confiabilidade e a tempestividade dos dados. A primeira busca evitar situações inverídicas e a segunda visa garantir que divulgação seja atualizada (FIGUEIREDO, 2013).

Ao ampliar o acesso das informações públicas à sociedade, a LRF permitiu o progresso na fiscalização da gestão do erário. Nesse âmbito, esse diploma legislativo denota em um relevante meio regulador das contas públicas, alicerçada em quatro eixos: planejamento, transparência, controle e responsabilização. Segundo Gallon et al. (2011) a LRF foi responsável por introduzir no Brasil o concreto entendimento acerca do significado da transparência na gestão fiscal, incentivando a participação social e fortalecendo a democracia.

Por mais que os relatórios e os demonstrativos criados com o advento da LRF fossem de complexo entendimento, representaram um avanço por permitir o acesso do cidadão à informação pública. Contudo, não era suficiente para o conceito ideal de transparência que busca disponibilizar as informações de forma simplificada.

Destarte, em 30 de junho de 2005, o governo federal apoia a iniciativa da transparência ao instituir o Decreto nº 5.482 que estabelece a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da internet (BRASIL, 2005). A Controladoria Geral da União foi designada como o órgão responsável por gerir o sítio eletrônico, denominado portal da transparência.

Para complementar a LRF, em 27 de maio de 2009, foi sancionada a Lei Complementar nº 131 para o Governo Federal, Estados e Municípios, que começou a vigorar em prazos diferentes, conforme o número de habitantes: em maio de 2010 para localidades com mais de 100 mil habitantes; 2011 para os que possuem entre 50 mil e 100 mil habitantes e 2013 para os que possuem até 50 mil habitantes (BRASIL, 2009). Portanto, a Lei Complementar nº 131/09:

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 (BRASIL, 2009).

A principal inovação foi a disponibilização das informações em tempo real. Inicialmente, os agentes públicos ficaram receosos quanto ao cumprimento de tal determinação, tendo em vista a lei ainda possuir carências em relação à forma como esses dados seriam apresentados (OLIVEIRA, 2010). Com o intuito de elucidar tais deficiências, foi sancionado o Decreto nº 7.185, em 27 de maio de 2010, que estabelece o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle no âmbito de cada ente da Federação (BRASIL, 2010). Conforme o artigo 2º, § 2º, inciso II do Decreto nº 7.185/10, a liberação em tempo real é:

A disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento (BRASIL, 2010).

Para fortalecer e ampliar a disponibilização das informações da administração pública para a sociedade e o consecutivo processo de transparência, em 18 de novembro de 2011, foi sancionada a Lei nº 12.527. Denominada Lei de Acesso a Informação, determina os procedimentos necessários para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios assegurem o acesso às informações e estabelece as restrições de acesso público (BRASIL, 2011).

De exposto, o Brasil tem se empenhado na construção de regulamentos legais que proveem maior transparência dos atos realizados pela administração pública, entretanto, a aplicabilidade ainda distancia do nível ideal. A efetivação desses constructos depende da fiscalização dos órgãos de controle (Legislativo, tribunais de contas e Ministério Público) associado à participação da sociedade (FIGUEIREDO, 2013; SACRAMENTO; PINHO, 2007).



4 TRIBUNAIS DE CONTAS: A VALORIZAÇÃO DA ESTRUTURA EM BENEFÍCIO DOS PRECEITOS DEMOCRÁTICOS

No decorrer dos anos a atuação dos tribunais de contas sofreu mudanças consideráveis no que diz respeito ao controle da coisa pública. Constituíam-se em órgãos estritamente formais e burocráticos. Hodiernamente, estes podem ser percebidos como órgãos que atuam em favor dos valores do Estado democrático, promovendo a exação na gestão dos recursos públicos (FARIA, 2013).

A Constituição Federal de 1988 foi referência para que as cortes de contas sofressem as alterações supracitadas. Não obstante a relação direta com o Poder Legislativo, os tribunais de contas passaram a possuir autonomia e competências próprias que foram essenciais para fiscalizar o manuseio dos recursos públicos e instituir meios de comunicação com a sociedade (FARIA, 2013; SANTOS, 2014). Corroborando com a valorização e ampliação da ação dos tribunais de contas, Santos (2014, p. 38) menciona que:

Para que seja possível dar aos tribunais de contas a autonomia necessária para o efetivo controle externo, foram asseguradas, entre outras, as seguintes garantias constitucionais: os seus membros gozam das mesmas garantias dos magistrados; as cortes possuem autonomia financeira e administrativa; organizam seus próprios planos de fiscalização e auditoria; baixam suas próprias normas de fiscalização; podem representar às autoridades, fixando prazos para a correção de irregularidades; propõem ao Poder Legislativo projeto de sua própria lei orgânica; e, por fim, têm assegurado repasse de suas dotações orçamentárias até o 20º dia de cada mês.

Destarte, foi instituído aos tribunais de contas o julgamento das contas dos administradores e responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, bem como emitir opinião a respeito das contas anuais dos chefes do Poder Executivo. Esses julgamentos precisam respeitar preceitos técnicos e jurídicos expressos nas normas legais e constitucionais (SANTOS, 2014).

De acordo com o artigo 70 da Carta Magna de 1988, compete estas cortes realizar a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial das contas públicas, com base nos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. Ainda em relação ao texto constitucional, o



artigo 74, § 2º elucida que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar as irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União, não só este, como também os tribunais de contas do estado e os dos municípios, quando existir (BRASIL, 1988).

É oportuno elucidar que a legislação infraconstitucional também foi significativa para fortalecer o exercício dos tribunais de contas, com destaque para a LRF. Esta, além de destacar a necessidade de transparência na administração pública, ampliou as prerrogativas desses tribunais para atuar na fiscalização da gestão fiscal (FARIA, 2013).

No Brasil, o exercício do controle externo é realizado pelos tribunais de contas, que podem ser da União, dos estados e dos municípios. Em todo o país existem 34 cortes de contas, o da União que possui jurisdição em todo o território nacional, vinte e seis estaduais, um no Distrito Federal, quatro em municípios (de Bahia, Ceará, Goiás e Pará) e dois com jurisdição somente no respectivo município (Rio de Janeiro e São Paulo).

Embora o texto constitucional de 1988 tenha designado a atuação dos tribunais de contas como auxiliar do Poder Legislativo, as cortes são dotadas de independência, não havendo subordinação com tal poder (FARIA, 2013).

Com efeito, o hodierno desafio dos tribunais de contas é promover a sociedade como auxiliar do controle externo, isto é, inserir o cidadão no controle das contas do erário. Para tanto, os tribunais têm introduzido recursos capazes de estabelecer a comunicação com a sociedade. Segundo Faria (2013, p. 53) esses canais permitem ao “cidadão imiscuir-se nos negócios do Estado, não só no momento das eleições, mas também nos momentos e espaços de fiscalização e avaliação dos atos considerados ilegítimos, ilegais ou antieconômicos, mediante, principalmente, o instituto da denúncia”.

Para tanto, as cortes de contas realizam diversas ações proativas para que a participação da sociedade na gestão pública tenha êxito. Essas incluem tanto a capacitação do quadro interno do órgão como também da sociedade, desenvolvendo ferramentas que favoreçam a atuação do órgão e que facilitem a acessibilidade e a compreensão dos cidadãos às contas públicas (MUNIZ JUNIOR; LIMA, 2010).



5 METODOLOGIA

A metodologia de pesquisa visa demonstrar qual a técnica e os métodos utilizados para a realização da pesquisa. Esta por sua vez, tem como objetivo fornecer respostas aos questionamentos propostos (GIL, 2008). Nesta senda, classifica-se o tipo de pesquisa quanto aos procedimentos, quanto à abordagem e quanto aos objetivos.

Inicialmente, realizou-se um estudo bibliográfico para selecionar os referenciais teóricos que melhor fundamentam a temática em estudo. Posteriormente, a pesquisa documental em que se buscou a prestação de contas do TCM-CE, disponível no sítio eletrônico do próprio órgão, para explanar acerca das ações desenvolvidas em prol da transparência pública. Utilizou-se a prestação de contas do exercício de 2015, uma vez que, até o encerramento do presente artigo, não foi divulgada a prestação de contas referente ao exercício de 2016.

Este estudo é de abordagem qualitativa por prezar o aprofundamento na compreensão sem se preocupar com aspectos numéricos (MINAYO, 2001). Quanto aos objetivos, possui caráter descritivo, uma vez que se propõe a descrever determinado fenômeno (GIL, 2008), registrando, analisando e interpretando os dados sem manipulá-los (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Com o desígnio de construir a fundamentação teórica, foi realizado procedimento de pesquisa bibliográfica, que está relacionada com as pesquisas realizadas com base em materiais já analisados e divulgados em meios escritos ou eletrônicos (GIL, 2008). Para tanto, foram utilizados livros, legislações, artigos, dissertações e tese. Como base de dados para pesquisa usou-se as plataformas Scientific Periodicals Electronic Library (Spell), Directory of Open Access Journals (DOAJ), Scientific Electronic Library Online (SciELO) e Google Acadêmico com os descritores “administração pública”, “transparência pública” e “Tribunal de Contas dos Municípios”.



6 ANÁLISE E RESULTADOS

As cortes de contas passaram por transformações ao longo dos anos com o propósito de melhor desempenhar suas atividades. Oferecer informação de qualidade e aproximar o cidadão das gestões públicas compreende os programas desenvolvidos no decorrer do exercício por esses órgãos. O TCM-CE corrobora com esses ideais e, para tanto, desenvolve atividades que abrangem todas as regiões do Estado com o propósito de capacitar a sociedade para o exercício do controle social.

O TCM-CE atua com a premissa de que a efetividade do controle externo está estritamente relacionada com o exercício do controle social. Dessa forma, passou por modificações que visam alcançar um modelo de gestão eficaz e moderno que atue em interação com a sociedade.

Desde 2009, foram realizados investimentos em recursos tecnológicos para que os termos técnicos utilizados no portal eletrônico fossem traduzidos para uma linguagem fácil que garantisse a ampla compreensão. E, ainda, a sistematização de todas as prestações de contas recebidas, disponibilizando o acesso dessas informações pelo portal eletrônico do TCM-CE para garantir a transparência integral dos atos das gestões públicas municipais (MUNIZ JUNIOR; LIMA, 2010).

As principais ações relacionadas com o incentivo da transparência são coordenadas pelo Instituto Escola Waldemar de Alcântara e pela ouvidoria. A precípua do Instituto Escola é elaborar, promover e realizar programas de aprimoramento e qualificação dos servidores do órgão, dos gestores públicos e da sociedade (MUNIZ JUNIOR; LIMA, 2010).

Para atender aos anseios de qualificação da sociedade civil direcionados à transparência no setor público, o TCM-CE executou três projetos: “Educar para o Controle Social”, “Agentes da Cidadania e Controle Social”, e “Aproximando o TCM da Comunidade Acadêmica”.

De acordo com a prestação de contas do exercício de 2015, o projeto Educar para o Controle Social reuniu desde estudantes do ensino fundamental até os do ensino superior com o propósito de disseminar conhecimento sobre os instrumentos de transparência pública para que a sociedade possa exercer o controle social de forma efetiva.

Todas as palestras e os materiais distribuídos são transmitidos em lin-



guagem adequada ao público-alvo para garantir uma compreensão eficaz. Os temas lecionados abrangem os gastos públicos, a relevância da transparência pública, o exercício do controle social, bem como a missão do TCM-CE.

O projeto Agentes da Cidadania e Controle Social foi realizado em parceria com a Prefeitura Municipal de Fortaleza para capacitar as lideranças comunitárias. Tal fato intenta repercutir em melhor acompanhamento e fiscalização dos recursos públicos municipais nas mais diversas áreas: saúde, educação e infraestrutura (CEARÁ, 2015).

Por fim, o projeto Aproximando o TCM-CE da Comunidade Acadêmica promove ações para estimular a consciência cidadã no público acadêmico. Para tanto, são realizadas palestras nas universidades, visitas técnicas com os estudantes, bem como são firmadas parcerias com instituições de ensino superior para integrar e informar os estudantes sobre a missão do TCM-CE e aproximá-los da temática relacionada com a transparência pública (CEARÁ, 2015).

Outro espaço disponibilizado pelo TCM-CE é a ouvidoria. Esta funciona de maneira integrada com outros órgãos pertencentes à estrutura administrativa para permitir que a população possa se manifestar e ter acesso aos atos da própria Corte, bem como da administração municipal. Para atender às demandas, essa área possui equipe qualificada e habilitada para acolher as manifestações, identificando as necessidades e direcionando-as para que a estrutura competente solucione tal questão (CEARÁ, 2015).

A ouvidoria funciona como canal a serviço da democracia para que o cidadão participe da gestão pública, fazendo sugestões, reclamações, consultas, elogios e comunique irregularidades. Atua no recebimento e encaminhamento de demandas informacionais como forma de garantir a melhoria contínua dos serviços oferecidos pelo TCM-CE, bem como colaborar para a fiscalização no bom emprego dos recursos do erário.

É crível perceber que os dois institutos, Instituto Escola e Ouvidoria, atuam em conjunto: enquanto o primeiro promove a transparência ao facilitar o acesso das informações municipais, com linguagem acessível para os mais diversos tipos de usuários e realiza eventos para ensinar a sociedade a interpretar tais informações, o segundo atua como mecanismo para que o cidadão coloque em prática os ensinamentos assimilados.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os recursos públicos devem ser empregados com a finalidade de promover políticas públicas apropriadas às carências da população. Com efeito, os mecanismos que regulam a transparência devem proporcionar, além da publicidade dos dados, a compreensibilidade do conteúdo disposto para que os cidadãos possam analisar, conferir e comparar os dados. Somente assim será possível avaliar a responsabilidade na aplicação dos recursos públicos (RAUSCH; SOARES, 2010).

Os tribunais de contas demonstraram relevância para fornecer mecanismos que ensinam os indivíduos a fazer uso das informações públicas. Assim, o presente estudo atingiu o objetivo proposto, uma vez que o TCM-CE realizou investimentos para transformar os termos técnicos disponibilizados no portal eletrônico da Corte em linguagem simples, acessível a distintos usuários, como meio de promover a transparência. E, ainda, realizou os projetos: Educar para o Controle Social, Agentes da Cidadania e Controle Social e Aproximando o TCM da Comunidade Acadêmica.

Sugere-se que pesquisas futuras compreendam a atuação dos outros tribunais de contas dos Municípios com a finalidade de comparar as atuações entre estes para promover a transparência pública e o controle social. Ou ainda, estender para o âmbito do Estado e da União para comparar as ações entre as três esferas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 jul. 2005. Disponível em: <



www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm >
Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 maio 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm>. Acesso em: 10 fev. 2016.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 jun. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 20 fev. 2016.

_____. Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de “homepage” na “Internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 dez. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9755.htm>. Acesso em: 10 fev. 2016.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em: 13 fev. 2016.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 3 fev. 2016.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 maio 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 3 fev. 2015.

COGLIANESE, C.; KILMARTIN, H.; MENDELSON, E. Transparency and public participation in the federal rulemaking process: recommendations for the new administration. **HeinOnline**, New York, v. 77, n. 4, jun. 2009.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FARIA, N. R. **Tribunal de contas na constituição de 1988: controle social e accountability**. 2013. 186 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2013.

FIGUEIREDO, V. S. **Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1a Conferência Nacional sobre Transparência Pública**. 2013. 138 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1a Conferência Nacional sobre Transparência Pública. **Revista de Contabilidade e Controladoria**, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 73-88, 2014.

GALLON, A. V. et al. A compreensibilidade dos cidadãos de um mu-



nicípio gaúcho acerca dos demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal publicados nos jornais. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 79-96, jan./abr. 2011.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

JUND FILHO, S. L. **As novas doutrinas de administração pública e os seus reflexos nos controles e na auditoria de desempenho dos programas governamentais**. 2002. 181 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

MAIA, L. Síntese. **Revista TCE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 50-67, jan./dez. 2010. MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MILHORANCE, F. Oito lições de combate à corrupção que a Dinamarca pode dar ao Brasil. **BBC Brasil**, 27 jan. 2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160126_dinamarca_corrupcao_fm_ab> Acesso em: 3 mar. 2016.

MINAYO, M. C. S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: _____ (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 9-29.

MUNIZ JUNIOR, J.; LIMA, L. E. M. A sociedade como agente auxiliar do controle externo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília. Paineis 5: Desburocratização e transparência. **Anais...** Brasília, 2010. p. 1-23. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_5/a_sociedade_como_agente_auxiliar_do_controle_externo.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2016.

OLIVEIRA, G. J. Governança Pública e Parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão pública. **Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado**, Salvador, n. 23, p.1-9, set./out./nov. 2010. Disponível em: <http://www.academia.edu/2518876/Governança_pública_e_parcerias_do_Estado_a_relevância_dos_acordos_administrativos_para_a_nova_gestão_pública>. Acesso em: 20 fev. 2016.

PALUDO, A. **Administração pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PASCOAL, V. F.; FARIAS, W. B. O papel dos tribunais de contas no fortalecimento do controle social: o Programa TCendo Cidadania do TCE-PE. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, p. 154-167, 2012. Edição especial.

PLATT NETO, O. A. et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007.

RAUSCH, R. B.; SOARES, M. Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 4, n. 3, p. 23-43, set./dez. 2010.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 1, n. 1, p. 48- 61, 2007.

SANTOS, M. F. A. Os tribunais de contas e a transparência como meios de combate à corrupção. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG**, v. 32, n. 2, p. 30-45, abr./jun. 2014.

CEARÁ (Estado). Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. **Relatório de atividades do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará**. Fortaleza, 2015. 376 p. [Prestação de Contas Anual 2014].

VIGNOLI, F. H. (Coord.). **A Lei de Responsabilidade Fiscal comentada para municípios**. São Paulo: FGV/EAESP, 2002.

