

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO SOCIEDADE E CULTURA  
NA AMAZÔNIA

A POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARÊNCIA NOS  
MUNICÍPIOS DO AMAZONAS: SINERGIAS ENTRE O  
CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS PÚBLICOS E O  
TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL

TALITA HERMÓGENES FERNANDES

Manaus  
Novembro-2020

TALITA HERMÓGENES FERNANDES

A POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARÊNCIA NOS MUNICÍPIOS DO AMAZONAS:  
SINERGIAS ENTRE O CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS PÚBLICOS E O  
TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Sociedade e Cultura na Amazônia (PPGSCA) da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), como parte do requisito para obtenção do título de Mestra em Sociedade e Cultura na Amazônia.

Orientador: Prof. Dr. João Bosco Ladislau de Andrade.

Manaus  
Novembro-2020

## Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

F363p	<p>Fernandes, Talita Hermógenes</p> <p>A política pública de transparência nos municípios do amazonas: sinergias entre o controle social dos recursos públicos e o tribunal de contas estadual / Talita Hermógenes Fernandes . 2020 110 f.: il. color; 31 cm.</p> <p>Orientador: João Bosco Ladislau de Andrade Dissertação (Mestrado em Sociedade e Cultura na Amazônia) - Universidade Federal do Amazonas.</p> <p>1. Política Pública de Transparência. 2. Controle Social. 3. Tribunal de Contas. 4. controle da Administração Pública. I. Andrade, João Bosco Ladislau de. II. Universidade Federal do Amazonas III. Título</p>
-------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

TALITA HERMÓGENES FERNANDES

A POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARÊNCIA NOS MUNICÍPIOS DO AMAZONAS:  
SINERGIAS ENTRE O CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS PÚBLICOS E O  
TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
Sociedade e Cultura na Amazônia (PPGSCA) da  
Universidade Federal do Amazonas (UFAM), como  
parte do requisito para obtenção do título de Mestra em  
Sociedade e Cultura na Amazônia.

Orientador: Prof. Dr. João Bosco Ladislau de Andrade.

Aprovada em \_\_\_/ \_\_\_/ \_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. João Bosco Ladislau de Andrade, Presidente.  
Universidade Federal do Amazonas (UFAM)

---

Prof. Dr. Raimundo Pereira Pontes Filho, Membro.  
Universidade Federal do Amazonas (UFAM)

---

Profa. Dra. Luiza Maria Bessa Rebelo  
Universidade Federal do Amazonas (UFAM)



PODER EXECUTIVO  
 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
 UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS  
 INSTITUTO DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
 PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIEDADE E CULTURA NA AMAZÔNIA



**ATA DE DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO DA ALUNA  
 TALITA HERMÓGENES FERNANDES**

Aos cinco dias do mês de novembro do ano de dois mil e vinte, às 14h (catorze horas), em sala virtual, por videoconferência, ocorreu a sessão pública de Defesa de Dissertação de Mestrado intitulada **"A POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARÊNCIA NOS MUNICÍPIOS DO AMAZONAS: SINERGIAS ENTRE O CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS PÚBLICOS E O TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL"** apresentada pela aluna **TALITA HERMÓGENES FERNANDES**, que concluiu todos os pré-requisitos exigidos para a obtenção do título de Mestre em Sociedade e Cultura na Amazônia, conforme estabelece os Artigos 40 e 41 do Regimento Interno do Curso. Os trabalhos foram instalados pelo Prof. Dr. João Bosco Ladislau de Andrade - UFAM, Orientador e Presidente da Banca Examinadora, que foi constituída, ainda, pela Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luiza Maria Bessa Rebelo - UFAM e pelo Prof. Dr. Raimundo Pereira Pontes Filho - UFAM. A Banca Examinadora, tendo decidido aceitar a dissertação, passou a arguição pública da mestranda. Encerrados os trabalhos, os examinadores expressaram o seguinte parecer:

- Prof. Dr. João Bosco Ladislau de Andrade

Parecer: ( APROVADA )

Assinatura:

*João Bosco L. Andrade*

- Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luiza Maria Bessa Rebelo

Parecer: ( APROVADA )

Assinatura:

*Luiza Maria Bessa Rebelo*

- Prof. Dr. Raimundo Pereira Pontes Filho

Parecer: ( APROVADA )

Assinatura:

*Raimundo Pereira Pontes Filho*

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de agradecer ao meu chefe imediato, Procurador de Contas Carlos Alberto Souza de Almeida, pelo apoio recebido para a realização desse mestrado, bem como por ter oportunizado o encontro com o Professor João Bosco Ladislau de Andrade, que veio a se tornar meu orientador.

Também foi importante, nesta jornada, o apoio recebido pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, sem o qual não teria sido possível a conclusão deste trabalho, a exemplo da colaboração relativa ao fornecimento dos dados. Ademais, destaco a participação de todos os servidores das diversas áreas a qual tive oportunidade de conversar para aclarar o escopo da pesquisa.

Não poderia deixar de registrar a contribuição dos meus pais, Aldemir e Olga, por sempre estarem ao meu lado, por mostrarem que a educação é um caminho sempre frutífero e por compreenderem a necessidade de ausências físicas no decorrer desta jornada.

À minha irmã Samara, agradeço por ouvir as minhas angústias acadêmicas e pela paciência de sempre ler o trabalho. E à minha irmã Geórgia, por aconselhar a nunca desistir frente aos desafios acadêmicos.

Ainda se faz necessário recordar todo o apoio que recebi da minha amiga Renata Leite, que auxiliou na revisão dos artigos produzidos decorrentes do mestrado e no projeto de pesquisa, bem como as nossas conversas sobre questões metodológicas foram essenciais para a maturação da pesquisa.

Inestimáveis também foram as contribuições dadas por Allan Bezerra, sem a qual, posso afirmar sem medo, não teria iniciado esse projeto. Mas a sua ajuda não parou nesse momento inicial. Sempre que precisei, ele ouviu pacientemente as minhas dúvidas e incertezas e retrucava com as palavras certas e instigadoras, assegurando-se que eu encontraria novamente o norte para o desenvolvimento da pesquisa. Nordestina como sou, ajudou-me a descobrir a minha amazonidade pelos sabores, paisagens e sonoridades tão característicos da região. Olhando em retrospectiva, palavras são insuficientes para descrever o incentivo e estímulo recebidos.

Não poderia esquecer da incomensurável contribuição e apoio do meu orientador, Professor João Bosco Ladislau de Andrade, por ter me acolhido como sua orientanda, quando as incertezas abalavam meu convencimento sobre a permanência no

mestrado. Agradeço por sua gentileza, generosidade, esmero e dedicação no exercício da docência, que fez o caminhar acadêmico uma experiência aprazível e enriquecedora. Conhecer e conviver com pessoa de tão elevada estima foi um dos frutos do mestrado inesperado e gratificante.

Ainda destaco a contribuição de todos os professores do Programa de Pós-Graduação Sociedade e Cultura na Amazônia, bem como dos servidores técnicos da secretaria que auxiliam nas demandas administrativas. Não poderia esquecer de incluir nesse agradecimento a própria Universidade Federal do Amazonas- UFAM, como instituição pública que preza pela formação e qualificação dos seus alunos.

“Quando a pesquisa científica dá poderes formidáveis, de fato terríveis, a nações e a líderes políticos falíveis, surgem muitos perigos: um deles é que alguns dos cientistas envolvidos podem conservar apenas uma aparência superficial de objetividade. Como sempre, o poder tende a corromper. Nessas circunstâncias, a instituição do sigilo é especialmente pernicioso, e as verificações e os balanços de uma democracia se tornam particularmente valiosos”.

Carl Sagan



## RESUMO

Considerando os marcos legislativos da Lei Complementar nº 101/2000 e Lei nº 12527/2011, que estabeleceram a obrigatoriedade dos entes públicos de dar publicidade aos seus atos, a presente dissertação objetiva analisar a implementação da política pública de transparência nos municípios do interior do Amazonas, região esta inserida no contexto da Amazônia, comumente retratada pelas discussões mundiais sobre a preservação desse bioma. Contudo, o enfoque desse trabalho é o retrato da transparência pública nesses municípios cravados no meio da floresta Amazônica, cuja população deve ser assistida, em condições equânimes a outras regiões, por atividades estatais de qualidade, o que exige acompanhamento e fiscalização dos recursos públicos, seja pelos órgãos de controle, a exemplo do Tribunal de Contas, seja pela própria população, por meio do controle social. Para a persecução das metas traçadas, essa pesquisa utilizou-se da pesquisa exploratória, uma vez que o tema abordado ainda está em processo de sedimentação. Optou-se ainda por realizar um estudo de caso nos portais de transparências dos municípios polo das macrorregiões do Amazonas (sendo a amostra composta por dois municípios de cada região selecionados pelo critério de maior e menor orçamento público) a fim de examinar a implementação da política pública de transparência nos mais diversos aspectos de acessibilidade, compreensão, tratamento, disponibilidade e tempestividade das informações existentes. Da amostra colhida, constituída de 18 municípios, percebeu-se que existe município na região que não possui sítio eletrônico com as informações de gestão pública necessárias para o atendimento da legislação; bem como foram identificados três com mais de um sítio eletrônico. Também foram enviadas perguntas, de igual conteúdo, a todos os municípios da seleção a fim de averiguar a transparência passiva, na qual obteve-se resposta de três municípios apenas. Conclui-se, assim, que a implementação da política pública de transparência nos municípios do Amazonas ainda não se encontra no nível desejável, pois, no apanhado da amostra, muitos ainda descumprem vários dos imperativos dispostos na legislação, o que denota a necessidade de o debate sobre transparência permanecer vívido dado a sua relevância para uma gestão mais democrática e eficiente.

**Palavras-chave:** transparência pública, tribunal de contas, controle social.

## ABSTRACTS

Recognizing the legislative frameworks of Complementary's Law n° 101/2000 and Law n° 12527/2011, which establishes the obligation of public entities to publicize their acts, this dissertation aims at analyzing the implementation of public transparency policy in municipalities in the interior of Amazonas, this region is inserted in the context of the Amazon, commonly portrayed by the main responsibilities for the preservation of this biome. However, the focus of this work is the public transparency on municipalities located in the middle of the Amazon rainforest, whose population must be assisted, under equal conditions to other regions, by quality state's services, which requires monitoring and inspection of public resources, by the control's government, an example of the Audit's Office, either by the population itself, through social control. For the pursuit of the goals set, this research uses exploratory research, since the topic addressed is still in the process of sedimentation. It was also decided to carry out a case study on the transparency portals of the municipalities in the Amazon macro-regions (the sample being composed of two municipalities in each region selected by the criterion of greater and lesser public's budget) in order to examine the implementation of the policy transparency in the most diverse aspects of accessibility, understanding, treatment, availability and timeliness of existing information. From the sample taken, a survey of 18 municipalities, it appears that there is a municipality in the region that does not have a website with public management information to comply with the legislation; as well as three were identified with more than one website. There were also questions, of equal content, to all municipalities in the selection in order to ascertain the passive transparency, in which only three municipalities answered. Therefore, the implementation of the public policy of transparency in the municipalities of Amazonas is still not at the desirable level, since, in the sample, many still fail to comply with several of the imperatives set forth in the legislation, which denotes the need for the debate about public's transparency given its relevance for more democratic and efficient management.

**Key words:** public's transparency, Audit's Office, social control.

## LISTA DE FIGURAS

**Figura 1** - Relação entre controle social e institucional

**Figura 2** - Dados sobre serviços de internet com fibra ótica no Brasil

**Figura 3** - Espelho do *locus* de transparência pública apresentado

**Figura 4** - Representações TCE-AM 2014-2020

**Figura 5** - Representações TCE-AM 2014-2020 relativas aos municípios do interior quanto ao demandante

**Figura 6** - Representações TCE-AM 2014-2020 relativas aos municípios do interior quanto ao objeto

**Figura 7** - Página institucional do município de Lábrea

**Figura 8** - Página supostamente do portal de transparência do município de Lábrea

## LISTA DE QUADROS

**Quadro 1** - Elementos previstos na Constituição que possibilitam o controle social pela população

**Quadro 2** - Criação das escolas nas estruturas dos Tribunais de Contas

**Quadro 3** - Escalonamento temporal para implementação da transparência pública prevista na Lei Complementar nº 131/2009

**Quadro 4** - Estado e Sociedade e a relação de fiscalização entre si

**Quadro 5** - Tribunal de Contas e as constituições do Brasil

**Quadro 6** - Criação dos Tribunais de Contas dos Estados

**Quadro 7** - Tribunal de Contas estadual e constituições do Brasil

**Quadro 8** - Processos do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas sobre a temática transparência pública em 2014

**Quadro 9** - Característica formativa dos Tribunal de Contas

**Quadro 10** - Municípios selecionados para análise dos portais de transparência

**Quadro 11** - Índice percentual de atendimento dos portais de transparência dos municípios selecionados comparado ao modelo legal hipotético

**Quadro 12** - Resultado da solicitação de informações dirigidas aos municípios

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**AM** - Amazonas

**ATRICON** - Associação dos Tribunais de Contas do Brasil

**CFRB 88** - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

**COVID-19** - Coronavirus Disease 2019

**LC** - Lei Complementar

**MPC** - Ministério Público de Contas

**PROFAC** - Programa de Formação de Agentes de Controle social

**SARS-CoV-2** - Severe acute respiratory syndrome coronavirus 2

**TCE** - Tribunal de Contas do Estado

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>1.CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS PÚBLICOS: CONCEITO, CONTORNOS E IMPORTÂNCIA PARA A EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA.....</b>	<b>21</b>
1.1. A ESTRUTURA DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS DE ACORDO COM CFRB 88.....	23
1.2 CONCEITO E HISTÓRICO DE CONTROLE SOCIAL.....	28
1.3. DIFICULDADES PARA A EFETIVIDADE DO CONTROLE SOCIAL.....	31
1.4. A ATUAÇÃO DO TCE/AM ENQUANTO AGENTE INCENTIVADOR DA PARTICIPAÇÃO POPULAR ATRAVÉS DO CONTROLE SOCIAL.....	36
<b>2.POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARÊNCIA: CONCEITO, HISTÓRICO E APLICABILIDADE.....</b>	<b>41</b>
2.1.A POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARÊNCIA: CONCEITO E HISTÓRICO.....	43
2.2.A APLICABILIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARÊNCIA NOS MUNICÍPIOS DO AMAZONAS.....	49
2.3. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: DEVER QUE FOI CONSTRUÍDO AO LONGO DA EVOLUÇÃO DO ESTADO. ....	53
2.4.TRANSPARÊNCIA DEMAIS ATRAPALHA?.....	59
<b>3. TRIBUNAL DE CONTAS.....</b>	<b>62</b>
3.1 O TRIBUNAL DE CONTAS: ESTRUTURA, ATUAÇÃO E ORGANIZAÇÃO.....	63
3.2.O TRIBUNAL DE CONTAS DO AMAZONAS: HISTÓRIA E ÂMBITO DE ATUAÇÃO.....	69
3.3.O INÍCIO DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARÊNCIA: O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS.....	71
3.4.CRISE DE IDENTIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL: ATÉ QUANDO?.....	77
<b>4. ANÁLISE DOS RESULTADOS.....</b>	<b>80</b>
4.1. DADOS REFERENTES ÀS REPRESENTAÇÕES INTERPOSTAS NO TRIBUNAL DE CONTAS DO AMAZONAS.....	81
4.2. DADOS REFERENTES À CONSULTA AOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS INTERIORES DO AMAZONAS.....	84

4.2.1. Transparência pública no período da pandemia de Sars-CoV-2.....	91
4.2.2. Solicitação de informações públicas (transparência passiva).....	92
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>95</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>99</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>109</b>

## INTRODUÇÃO

A Amazônia sempre se destacou por sua grandiosidade. E tal deslumbramento não é exagerado: é a maior floresta tropical do planeta, possui uma biodiversidade (flora e fauna) impressionante, contém riquezas minerais expressivas e é detentora de uma bacia hidrográfica portentosa. Também não se pode esquecer da riqueza cultural dos povos autóctones nela encontradas. Com tantos atrativos, não é difícil de entender o motivo pelo qual a Amazônia é ainda assunto de acalorado debate internacional. E o Brasil como o país com a maior porção territorial destaca-se.

Feito esse recorte para o Brasil, percebe-se que, embora indiscutivelmente o bioma amazônico seja único e inestimável, paradoxalmente é uma região com sérios problemas para as populações que ali habitam. Os serviços públicos ali disponíveis são precários, faltando muitas vezes quesitos mínimos para uma vida digna. Todos esses locais, por mais ermos e incrustados no coração da floresta, possuem um Poder local para organizar e gerir as necessidades dessas comunidades. Mas, conforme se verá adiante, também padece de vícios comuns encontrados na estrutura político administrativa do país como um todo.

Assim, a Administração Pública brasileira, concebida nas suas três esferas políticas (União, Estados e Municípios), sofre de graves problemas de gestão na condução do interesse público destacadamente a malversação e o desvio de recursos públicos.

Não é incomum a divulgação por meio dos veículos de comunicação de denúncias de estruturas públicas subutilizadas ou inacabadas, as quais ficam sujeitas à depreciação pela ação do tempo; bem como de obras ou serviços públicos superfaturados. E essa realidade, por sua vez, é presente na Região da Amazônia, no qual diversos escândalos já foram deflagrados por dispêndios irregulares com recursos públicos. Todas essas condutas causam um prejuízo incalculável para um país carente de infraestrutura, de condições mínimas de saneamento, de uma saúde e educação básica de qualidade. Os recursos, é sabido, são limitados, dependentes da capacidade do Estado de manter uma economia em crescimento, enquanto as necessidades da população são ilimitadas.

Considerando o campo de investigação na Região da Amazônia, primeiramente se faz necessário caracterizar essa área. Destaca-se que, em linhas gerais, a Amazônia ainda permanece desconhecida da grande maioria das pessoas, sejam elas estrangeiras ou mesmo nacionais pertencentes a outras regiões. Ainda hoje se verifica a



propagação de meias verdades sobre o bioma amazônico e de projetos sobre o desenvolvimento da área, e a discussão desses temas ainda se resolvem à revelia dos seus habitantes. A conclusão a que se pode chegar é: o processo identificado de invenção da Amazônia ainda é corrente, como veicula alguns pesquisadores. Ciente dessa dinâmica, e objetivando um caso representativo dessa região, recorta-se ainda mais o objeto, escolhendo o estado do Amazonas para o desenvolvimento do estudo dos recursos públicos.

O Amazonas, campo ao qual se propôs a desenvolver esta pesquisa, não difere da realidade acima relatada de mau uso e de desvios de recurso públicos. Há obras inacabadas que já consumiram milhões de reais (exemplo: cidade universitária da Universidade Estadual do Amazonas) e desvios de recursos públicos, conforme apurado pela Polícia Federal na investigação cognominada de “Maus Caminhos”, da área da saúde apurados na ordem também de milhões de reais. A sociedade é a receptora das ações públicas, cuja fim último destina-se à melhoria da qualidade de vida. Conseqüentemente, quando as ações do poder público são ineficazes, destoam do seu objetivo ou simplesmente não existem, é a população quem sofre os efeitos. Nos casos exemplificados, não é demais reforçar que esses recursos despendidos sem propósito e/ou desviados não trouxeram nenhum benefício útil para a sociedade amazonense.

É preciso ressaltar que, por muito tempo, as condições de atraso socioeconômico do Amazonas foram computadas em razão das dificuldades de integração e desenvolvimento do vasto território coberto pela floresta tropical, onde os caminhos de interligação são predominantemente os rios, e os vazios demográficos são evidentes.

Esse é um discurso rotineiro, mas não é a verdadeira causa. O Amazonas, mesmo quando não existia sob essa alcunha, já se encontrava distante do centro decisório e, posteriormente, distante dos centros consumidores. Por essas e muitas outras, a região não é, à primeira vista, atrativo ao capital privado. Assim o capital público tem papel primordial no desenvolvimento regional, o que eleva a importância do acompanhamento pela população do que tem sido feito com os recursos à disposição das municipalidades.

Assim, o combate a má gestão dos recursos públicos, nas suas duas vertentes, passa indubitavelmente pelo fortalecimento das atividades de fiscalização e controle desses atos, realizadas tanto pelo próprio Estado, por meio das controladorias, dos Tribunais de Contas e Ministério Público; como também pela sociedade, por meio de uma pessoa só ou de agrupamentos.

Por sinal, o papel de controle exercido pela sociedade ganhou destaque, no ordenamento pátrio, a partir da Constituição de 1988, com a instituição de conselhos em

diversas áreas (tais como: saúde, educação, assistência social, previdência) cuja composição prevê representantes da sociedade civil. E teve seu momento elevado a outro patamar, isto é, de fortalecimento, com a imposição aos entes públicos de dar transparência dos seus atos e de viabilizar o acesso às informações públicas a qualquer pessoa.

Contudo, a só existência desses atos normativos, não foram suficientes, *prima facie*, para provocar a participação e envolvimento da população com a gestão pública. É necessário, pois, assegurar os meios pelos quais o exercício do controle social torna-se viável. E um deles é a ocorrência de uma efetiva transparência pública da Administração Pública

Essa transparência é resultado do dever de prestar contas que todo gestor de recursos públicos deve observar. E, no Brasil, além dos mandamentos constitucionais de publicidade e acesso à informação, a matéria recebeu tratamento infraconstitucional, o que ocasionou o surgimento da política pública de transparência. Contudo, ocorre no Estado brasileiro de algumas normas não serem observadas no mundo real ou serem atendidas parcialmente. Dadas as características peculiares do local de pesquisa escolhida, será que tem sido implementado a política pública de transparência em conformidade com a legislação e de modo a permitir o conhecimento e compreensão dos dados pelo cidadão e, conseqüentemente, um efetivo controle social? Por pressuposto, tem-se: a dificuldade na localização e entendimento dos dados e informações públicas é um obstáculo à efetiva participação popular, dificultando o controle social dos recursos.

Quanto a essa dificuldade identificada, é interessante observar que o Tribunal de Contas do Amazonas tem apresentado papel de intervenção para buscar o fim almejado pelo legislador: a participação efetiva da população no acompanhamento da gestão pública. Diante dessa necessidade de aproximar a comunidade do poder público, este tribunal tem realizado uma série de projetos que buscam esclarecer e fomentar a população para que ela possa exercer de fato o seu papel fiscalizador.

Isso porque os Tribunais de Contas e os órgãos já mencionados cujas atribuições envolvem a fiscalização do uso do dinheiro público e principalmente se os recursos estão sendo destinados de forma adequada não conseguem abarcar toda a dimensão das atividades realizadas pela administração, tornando-se essencial a participação da população para conferir mais efetividade a atividade de controle e fiscalização dos atos públicos.

Ademais, as ações de controle social buscam a integração da administração pública e a sociedade para que a fiscalização seja mais precisa e eficaz. Em um país com histórico de corrupção e ineficiência como é o Brasil, não se pode afastar o papel do cidadão

no acompanhamento da gestão pública, afinal ele é o beneficiário último das ações públicas, e o desenvolvimento desse controle passa necessariamente pelo nível de transparência pública.

No caso específico do Amazonas, a realidade não difere do cenário nacional. A corrupção e a ineficiência também se mostram presente, o que refletem em uma baixa qualidade de vida aos seus habitantes. Para piorar o quadro, o isolamento geográfico de muitos desses municípios contribui para que os órgãos públicos de fiscalização não sejam tão presentes, o que revela mais ainda a indispensabilidade do apoio dos cidadãos nessa tarefa de acompanhamento da gestão pública.

A verdade é: a Amazônia, onde está localizado o Amazonas, não é só a hiléia avassaladora entrecortada por suas artérias fluviais e habitat de uma biodiversidade inigualável. Não esqueçamos que a Amazônia é o lar de muitas pessoas (imigrantes, autóctones, ribeirinhos etc), as quais merecem ter condições mínimas de existir com dignidade. Eles devem ter voz e ser ouvidos pelo Poder Público para as questões-problema que vivenciam no seu cotidiano.

Assim, o controle social dos recursos públicos por seus habitantes permite o acompanhamento e avaliação dos gastos despendidos, bem como do próprio planejamento das políticas públicas. Contudo, para que exista o controle social é preciso ter uma Administração Pública transparente.

Visando abordar a relevância da implementação da política pública de transparência nos municípios do interior do Amazonas, correlacionada intrinsecamente com a atividade de controle social e com a do controle institucional exercida pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, justifica-se a presente pesquisa por ter uma abordagem multidisciplinar original, dando vazão à ótica da ciência social e política da transparência pública e do direito para tentar responder as seguintes questões norteadoras:

- Q1. Qual a importância do controle social para a atividade de fiscalização da Administração Pública? Destacando seu conceito e as dificuldades por ele enfrentadas;
- Q2. O que vem a ser compreendido como política pública de transparência? Indicando origem e conceito, bem como indagando-se sobre a essencialidade da transparência;
- Q3. Qual o papel do Tribunal de Contas no cenário da atividade de controle e na busca pela transparência pública?

Q4. Qual o estado de efetividade/cumprimento da política pública de transparência pelos municípios do interior do Amazonas - o *locus* imediato de interesse empírico desta pesquisa?

E a fim de permitir traçar o caminho desta pesquisa, elegeu-se como objetivo geral analisar a implementação da política pública de transparência nos municípios amazonenses como ferramenta disponível e indispensável ao controle social cidadão dos recursos públicos. Ademais, faz-se necessário também evidenciar os objetivos específicos, que são:

1. Expor os fundamentos que legitimam essa atividade de acompanhamento e fiscalização pela população amazonense da gestão pública;
2. Relacionar essa atividade de acompanhamento e controle exercida pela população com o controle institucional, notadamente o Tribunal de Contas do Amazonas;
3. Discorrer sobre os projetos adotados pelo Tribunal de Contas para o fomento do controle social da população amazonense e sobre as ações do Tribunal de Contas inseridas na afirmação dessa política pública de transparência da gestão pública;
4. Apresentar os resultados obtidos da análise da implementação dos portais de transparência desses entes públicos.

Na seção 1, abordou-se, primeiramente, a importância da atividade de fiscalização de recursos públicos, principalmente em uma região como a Amazônia, onde os investimentos públicos têm papel primordial. Em seguida, apresentou-se a delimitação do tema controle no texto constitucional, destacando o controle social. Foram explicitadas as dificuldades de operacionalização dessa participação popular na atividade de controle, indicando, ao fim, algumas iniciativas do Tribunal de Contas para incentivá-la e promovê-la.

Já na seção 2, retratou-se a política pública de transparência, suas origens com a evolução do Estado, a sua delimitação no campo de política pública, sua caracterização no texto constitucional e sua aplicabilidade e implementação nos municípios do Amazonas.

A seção 3, por sua vez, tratou da instituição do Tribunal de Contas como agente inserido na atividade de controle e fiscalização da Administração Pública e da relevância de seu papel nesse cenário a exemplo de promoção da política pública de transparência. Nesse

momento, foi realizado recorte para o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, a fim de relatar as primeiras intervenções desse órgão no mencionado assunto.

Por último, a seção 4 apresentou os dados da pesquisa elaborada a respeito da implementação da política pública de transparência dos municípios amazonenses selecionados na amostra por meio da consulta aos portais de transparência, bem como da consulta ao banco de dados de representações do Tribunal de Contas do Amazonas, no período de 2014 a 2020 (junho).

- Aspectos metodológicos

Para a persecução das metas traçadas, essa pesquisa foi, quanto ao nível de pesquisa, exploratório, uma vez que o tema abordado ainda está em processo de sedimentação. É preciso recordar que o desenvolvimento da política pública de transparência dos atos de gestão do poder público possui marco legislativo recente (Lei nº 12527/2011 e LC nº 101/2000, com modificação da LC nº131/2009) e a adequação dos entes ainda é um processo corrente. Soma-se a isso a existência de poucos estudos sistematizados sobre o tema no lugar específico onde dar-se-á a pesquisa (GIL, 1987, p. 44).

Também foi utilizado o método histórico, uma vez que “preenche os vazios dos fatos e acontecimentos, apoiando-se em um tempo, mesmo que artificialmente reconstruído, que assegura a percepção da continuidade e do entrelaçamento dos fenômenos” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 107). Dessa forma, o referido método é relevante para a compreensão da origem dessa política pública de transparência na gestão pública, adotando a Constituição de 1988 como ponto de partida para essa empreitada, bem como dos outros elementos abordados.

Ademais, a pesquisa em tela foi construída sob a perspectiva indutiva, no qual, por meio da coleta de elementos de casos específicos sobre a implementação da política pública de transparência nos municípios do interior do Estado do Amazonas, buscou-se indícios para a construção de um panorama da situação geral encontrada no âmbito municipal local.

Além disso, o presente trabalho possuiu natureza qualitativa pois tem como objetivo a compreensão de informações de forma global e interrelacionando com fatores sociais, políticos, econômicos e jurídicos. Afinal, as abordagens qualitativas “permitem revelar dimensões que não são diretamente visíveis mediante abordagens quantitativas...elas revelam

dinâmicas, ambivalências e diversidades, permanências e dinâmicas, detalhes e sinais tênues” (ALAMI; DESJEUX; GARABUAU-MOUSSAOUI, 2010, p. 19)

Por sua vez, quanto a modalidade, a pesquisa foi um estudo de caso, cujo objetivo é “estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento” (GIL, 2002, p. 54). Para Yin (2015), a utilização do estudo de caso é apropriada para a investigação aprofundada de um fenômeno contemporâneo, especialmente quando este e o contexto no qual está inserido não possuem demarcações claras.

Como mencionado, o estudo desenvolvido teve um viés mais qualitativo do que quantitativo, motivo pelo qual não se optou por trabalhar com todos os municípios do Amazonas quando da análise de implementação da política pública de transparência. Por entender que a divisão interna mais representativa do Estado do Amazonas é a obtida considerando a calha dos rios, que mantém certa uniformidade a cada sub-região, será estudado dois municípios de cada uma dessas áreas: Alto Solimões, Triângulo do Jutá/Solimões/Juruá, Purus, Baixo Amazonas, Madeira, Alto Rio Negro, Rio Negro-Solimões, Médio Amazonas, Juruá. Assim, a escolha recairá sobre os municípios representativos (critério de maior e menor orçamento público) de cada uma dessas nove sub-regiões do Amazonas.

Outrossim, foi utilizada a técnica de pesquisa bibliográfica e documental. A primeira análise deu-se a partir da leitura de jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, e artigos científicos que tratem sobre o tema. Já no que se refere a análise documental, será analisado o material publicado no site institucional do Tribunal de Contas do Amazonas, tais como: cartilhas explicativas, relatórios da atuação interna do órgão, processos administrativos e os textos explicativos acerca dos projetos em andamento que envolvem o tema deste trabalho.

O estudo de caso, por sinal, abordou os portais de transparência dos municípios polo das macrorregiões do Amazonas (como explicado) a fim de examinar a implementação da política pública de transparência nos mais diversos aspectos de acessibilidade, compreensão, tratamento, disponibilidade e tempestividade das informações existentes. Buscou-se também por meio dos dados colhidos de processos, natureza de representação, do Tribunal de Contas do Amazonas, no período de 2014 a 2020, para realizar um panorama sobre a transparência e a participação social.

Desta forma, cumpre ressaltar que a construção do seguinte trabalho foi possível através do conjunto de ações aqui propostas, da análise bibliográfica, seguida da documental e posteriormente de acesso aos portais de transparência dos municípios escolhidos

para aferição da implementação dessa política de transparência, no sentido de sistematizar ainda mais as informações e coletar dados para compor a presente dissertação.

Assim, almejou-se neste trabalho analisar a implementação da política pública de transparência pelos municípios amazonenses como elemento indispensável para o exercício do controle social dos recursos pela população amazonense; bem como as ações de fomento do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas para o incremento da transparência e também desse controle social.

## **1. CONTROLE SOCIAL DOS RECURSOS PÚBLICOS: CONCEITO, CONTORNOS E IMPORTÂNCIA PARA A EFETIVAÇÃO DA CIDADANIA.**

Essa seção propõe-se a fazer um estudo sobre o controle social dos recursos públicos nos municípios do Amazonas, mas, antes de adentrar propriamente no tema, é preciso pincelar alguns tópicos necessários a compreensão global, dentre eles a relevância dessa forma de controle para o desenvolvimento da região.

A Amazônia, lugar geográfico no qual se insere os municípios amazonenses, é conhecido por sua imponente floresta tropical, pelos seus inúmeros rios, pela rica biodiversidade etc. Essa é a imagem da Amazônia presente no imaginário das pessoas, sejam elas nacionais (de outras regiões) ou estrangeiras. Esta representação não deixa de ser uma parte da verdadeira Amazônia.

A imagem real, contudo, mostra um quadro menos admirável: uma região que ainda sofre com doenças endêmicas (como a malária); que ainda sofre de limitação energética; que ainda apresenta nível baixo de saneamento básico; que ainda possui, nos seus rincões, precária saúde pública; que ainda tem áreas de difícil acesso. A superação de boa parte dos dilemas aqui encontrados é possível através do desenvolvimento da região. E dada as peculiaridades aqui encontradas, o Poder Público, nas suas três vertentes (União, Estado e Município) tem sido o elemento propulsor para esse desenvolvimento.

Quem já tinha essa percepção da importância do Estado para a promoção do desenvolvimento da região amazônica com o intuito de superação dos problemas vivenciados era Djalma Batista. Nesse sentido (SOUZA, 2016, p. 369):

Djalma Batista foi certamente um dos autores de maior comprometimento político e ético com o desenvolvimento da Amazônia. Em sua obra *\_ O Complexo da Amazônia \_* analisa o processo de desenvolvimento, colocando em destaque a importância do Estado com vistas à superação do subdesenvolvimento da região.

O papel do Estado, com a destinação de recursos públicos para investimentos na região, foi e é essencial e decisivo para a promoção do desenvolvimento regional (BATISTA, 2007). Não obstante, mesmo diante desse papel fundamental, são reconhecidos os problemas enfrentados pela Administração Pública, como o mau uso e o desvio dos recursos.

Além disso, especificamente no caso amazônico, a destinação de verbas públicas para a implementação de políticas desenvolvimentistas na região padece do seguinte cenário: desconhecimento das peculiaridades e dinâmica da região pelos formuladores das



políticas de fomento associado a tentativa de implantação de modelos acabados que não atendem ao arranjo regional.

A solução pensada para enfrentar esse quadro, por muito tempo, foi a de que os homens devidamente esclarecidos e amadurecidos, uma elite intelectual e econômica, da região pudessem contribuir na formulação dessas políticas, já que conhecedores das especificidades regionais, além de que caberia a eles fazer a intermediação com o povo, esclarecendo-os o processo e guiando-os para encontrar formas de desenvolvimento sustentável (BATISTA, 2007).

Em resumo, Djalma Batista já destacava a importância do capital público para o desenvolvimento da Amazônia e já apontava também alguns problemas que o setor público enfrentava, tornando muitas das políticas inócuas e descontinuadas na região. Embora ele creditasse à elite regional o papel para adequar as políticas públicas para o cenário regional, já era possível inferir que o processo só seria efetivo quando do esclarecimento e participação da população nesse processo.

Assim, recursos públicos assumem destaque central na questão do desenvolvimento amazônico, e essa discussão não deve estar alijada da população, por isso a relevância de abordar o controle social dos recursos públicos com vistas a otimização dessas verbas, conforme será melhor discorrido nos próximos itens.

Outro ponto primordial é a necessidade de uma demarcação justamente da expressão ‘controle social’. Isso porque ela apresenta sentido polissêmico, dependendo do campo de estudo a qual está vinculada. Exemplifico. Na sociologia, controle social são “ todos os mecanismos formais e informais e controles internos e externos que funcionam para gerar conformidade” (GIDDENS; SUTTON, 2017, p. 276). E complementa, que na acepção mais moderna, são as forças existentes que mantêm as pessoas observando as regras sociais. E essas forças podem ser tanto exógenas, por meio da coercibilidade de agentes como o Estado e outras instituições; como endógenas, por meio da assimilação pelas pessoas dos padrões sociais e culturais vigentes (GIDDENS; SUTTON, 2017, p. 277). Nesse mesmo sentido, tem-se essa outra definição: “conjunto dos recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados” (BOUDON; BOURRICAUD, 2000, p.101).

Destaca-se, contudo, que mesmo na sociologia a expressão ‘controle social’ não apresenta consenso sobre suas delimitações, usos e formas de compreensão. Nesse sentido, a noção de controle social já foi trabalhada por diversos autores, em contextos teóricos e

metodológicos dos mais distintos (ALVAREZ, 2004), exemplificando com Durkheim e suas reflexões pré nascentes; Ross e a sistematização da noção na sociologia norte-americana; Foucault e o revisionismo crítico do termo; Giddens e o resgate do tema trabalhado com os tons da modernidade (ALVAREZ, 2004).

Ressalta-se que a proposta aqui trabalhada não é a da tradição sociológica. O estudo do controle social a ser desenvolvido está ligado aos campos da ciência política concomitantemente ao da ciência jurídica, no sentido por eles empregados, como será melhor detalhado nos próximos subitens. E para começar, nada melhor que uma introdução às formas de controle e suas classificações existentes da Administração Pública. Em seguida, abordaremos quem seria essa população, quem estaria habilitado a exercer esse controle e o histórico a partir da constituição de 1988.

### 1.1. A ESTRUTURA DE CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS DE ACORDO COM CFRB 88

Também não poderia faltar uma explanação da estrutura da Administração Pública nacional, onde estão inseridos os municípios, objeto de estudo desta pesquisa. Afinal, o controle dos recursos públicos pressupõe um agente que determina onde serão utilizados e diretrizes que orientam como deverão ser empregados essas verbas. E nada melhor do que iniciar pela Constituição de 1988, documento base das estruturas políticas e jurídicas e das regulações sociais, a qual irradia seus princípios a todos os elementos normativos da estrutura pátria, condicionando-os.

A República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, que possui como objetivos fundamentais: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Para a consecução desses objetivos, o Estado é organizado político-administrativamente em União, Estados, Municípios e Distrito Federal, sendo cada uma dessas estruturas subdividida internamente em Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (destaca-se, contudo que os municípios não possuem, no seu desenho, esse último Poder). A grosso modo, este é o delineamento da estrutura administrativa adotado no Brasil, a qual é comumente designada de Administração Pública.

E essa Administração Pública, seja qual for a esfera, precisa observar alguns vetores no desempenho das suas competências quando envolve dispêndios de recursos: legalidade, legitimidade e economicidade (BRASIL, 1988). E é nesse momento que a atividade de controle faz-se imprescindível, pois averiguará a observância dos preceitos mencionados com o objetivo de promover a otimização do uso desses recursos, não como um fim em si mesmo, mas sim com a finalidade de atender o interesse público e alcançar a máxima realização social. Logo, o controle serve tanto para preservar os interesses da população como para manter a própria Administração Pública no caminho correto (MEIRELLES, 2016).

Sobre a temática de controle da Administração Pública, há diversas classificações a depender do referencial utilizado. O primeiro ponto a ser esclarecido é que o controle aqui investigado recai sobre a função administrativa que todos os entes federativos, e todos os Poderes inclusive, desempenham. E mais, é sobre a gestão pública financeira, em outras palavras, “ é a administração das finanças das entidades de direito público e, sob certas condições, também as das entidades paraestatais, em tudo o que toque à defesa do erário público, em sentido amplo” (MOREIRA NETO, 2014, p.722). Tendo por base essa premissa, duas classificações sobressaem-se quando da análise da atividade de controle da Administração Pública, as quais serão trabalhadas a seguir.

Em um primeiro momento, adotando como referencial a localização do agente controlador em relação ao controlado, tem-se a divisão em controle interno e externo. Se o órgão fiscalizador pertencer a mesma estrutura administrativa, denomina-se controle interno; se não for, faz parte do controle externo. E como órgãos expressivos de cada uma dessas funções tem-se respectivamente as Controladorias e os Tribunais de Contas.

Ressalta-se ainda que há outros órgãos encaixados na dimensão de controle externo que merece ser noticiado. O Poder Judiciário e o Ministério Público, embora não tenham como atividade fim o exercício de controle da Administração Pública, também interagem nessa atividade, por meio do julgamento e propositura de ações judiciais, como: ação popular e ação civil pública.

Existe, contudo, um terceiro elemento nesse campo de fiscalização e acompanhamento dos gastos públicos: é a atividade desempenhada pela sociedade. A sociedade, como receptora das ações públicas, é a maior interessada no bom uso dos recursos públicos despendidos a fim de otimizar o maior benefício social. E por ser o controle social um elemento estranho ao controlado, ele é classificado como uma forma de controle externo. Há pesquisador que o denomina controle externo popular (MEIRELLES, 2016).

Um outro parâmetro de classificação relevante é quanto ao pertencimento do controlador a estrutura da Administração Pública, subdividindo-se, nesse caso, em controle institucional e controle social. Por sua vez, a diferença nesta classificação reside na segmentação do controle externo anteriormente visto.

Os órgãos do controle externo inseridos na estrutura do Poder Público juntamente ao controle interno acima mencionado passam a ser denominados controle institucional. Esse, por sua vez, pode ser caracterizado como “aquele que a própria Administração Pública exerce sobre a atividade governamental. Trata-se do controle realizado por agentes públicos no exercício da função pública” (ENAP, 2015, p.5). Em um fim último, o controle institucional é um controle endógeno, pois é pertencente a estrutura administrativa do Estado, possuindo como maior vantagem a sua sistematização e organização.

Paralelamente, o controle social não está vinculado a qualquer estrutura do Estado, sendo caracterizado o seu exercício de modo difuso e podendo ou não ser organizado. O que precisa está claro, nesse momento, é atuação de ambos na atividade de controle dos recursos públicos, sem que haja concorrência entre eles, mas sim um sistema de complementaridade, como pode se ver pela Figura 1.

Figura 1: Relação entre controle social e institucional



Fonte: Controladoria Geral da União-CGU, 2012, p.17

Por último, também é possível encontrar a terminologia de controle horizontal e vertical. Essa, por seu turno, possui muita semelhança com a dicotomia acima levantada de controle social e controle institucional. Aqui, porém, o enfoque está na relação existente entre o sujeito ativo e o passivo. Isto é, no controle horizontal os sujeitos encontram-se na própria estrutura da Administração Pública, “são instâncias institucionais de controle e avaliação (*check and balances*) mútuos entre os diferentes níveis de governo, e incluiria também outros tipos de

controle exercidos por outros órgãos do Estado” (MOTA, 2006, p. 38). Já o controle vertical é atribuído às “pessoas, física e jurídicas, não pertencentes ao corpo estatal” (MOTA, 2006, p. 53). Assim, a premissa evidente na adjetivação de verticalidade é a desigualdade entre os sujeitos.

Pelo exposto, fica evidente que há uma complexa rede de controle para fiscalizar os atos da Administração Pública.

Além do crescimento numérico das instituições de controle, surgiram mais canais de controle horizontal e vertical, tornando a lógica da responsabilidade mais complexa. Enquanto, antigamente, o modelo de controle era hierárquico e monocrático, hoje vivemos uma difusão dos mecanismos de controle. A burocracia não é mais apenas hierarquicamente responsável diante do seu superior imediato. Ela tem que prestar contas diretamente ao Legislativo, quando este solicita informação ou instala comissões de investigação para analisar a fundo determinadas denúncias. Da mesma forma, várias instituições mediadoras, como o Ministério Público, o Tribunal de Contas e as ouvidorias, se dirigem diretamente ao administrador, solicitando informações e responsabilizando-o por seus atos. E, finalmente, a sociedade, freqüentemente representada pela mídia, mas também como grupo de interesse, cobra informações e decisões diretamente da administração, e não do seu responsável político (SPECK, 2000, p.23).

Destaca-se ainda que em um mundo do dever ser, a sociedade participaria de modo ativo no acompanhamento e fiscalização dos recursos públicos, como pode ser percebido pelo equilíbrio entre os lados da figura acima. Porém, a realidade mostra-se diferente. “A sociedade tende a delegar ao governo toda a responsabilidade de controle da gestão pública, dado a elevada relação custo/benefício do controle social para um indivíduo ou mesmo uma organização não governamental” (BUGARIN; VIEIRA; GARCIA, 2003, p.15).

Essas notas introdutórias são essenciais para um primeiro contato com essa noção de controle social. Foi visto acima que o tema é trabalhado na acepção do campo jurídico e da ciência política; bem como se insere no campo de estudo da atividade de controle da Administração Pública. Agora é preciso buscar os fundamentos existentes para a atuação do controle social.

Nesse sentido, a Constituição de 1988, em seu art. 1º, parágrafo único, já preconizava uma postura ativa e participativa dos cidadãos ao enunciar que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. E durante os mais diversos capítulos e títulos, a constituição pátria aborda formas de atuação e ferramentas de auxílio para a sociedade possa desempenhar essa função de acompanhamento e fiscalização dos recursos públicos, conforme detalhado no Quadro 1.

Por sinal a expressão controle social só aparece no texto constitucional federal uma única vez, como pode ser visto no último exemplo do quadro acima. É interessante notar

que esse aparecimento é decorrente de uma emenda datada de 2012, o que denota uma consolidação do tema frente ao legislador nacional para essa forma de controle.

Quadro 1 - Elementos previstos na Constituição que possibilitam o controle social pela população

ARTIGO	LOCALIZAÇÃO	ENUNCIADO
Art. 5º, inciso XXXIII	Título II- Dos Direitos e Garantias Fundamentais; Capítulo I- Dos direitos e deveres individuais e coletivos.	“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. 31, §3º	Título III- Da Organização do Estado, Capítulo IV- Dos Municípios.	“as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.”
Art. 74, §2º	Título IV- Da organização dos poderes; Capítulo I- Do poder legislativo; Seção IX- Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária.	“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.”
216-A, § 1º, inciso X	Título VIII- Da ordem social; Capítulo III- Da educação, da cultura e do desporto; Seção II- Da cultura.	“democratização dos processos decisórios com participação e controle social.”

Fonte: Autoria própria.

Já a Constituição do Amazonas, datada de 1990, faz menção explícita da sociedade no exercício do controle social nas mais variadas áreas de interesse<sup>1</sup>, o que demarca, ao menos, um posicionamento ideológico claro.

Embora com elementos normativos inseridos em diversos instrumentos legais, a efetividade do controle social exige necessariamente uma atuação ativa da população, sem a qual torna inócua qualquer previsão legal.

<sup>1</sup> Art. 7.º (CE/AM) A sociedade integrará, através de representantes democraticamente escolhidos, todos os órgãos de deliberação coletiva, estaduais ou municipais, que tenham atribuições consultivas, deliberativas ou de controle social nas áreas de educação, cultura, desporto, saúde, desenvolvimento socioeconômico, meio ambiente, segurança pública, distribuição de justiça, assistência e previdência social e defesa do consumidor.

Dessa forma, para continuar avançando na discussão do tema, é preciso definir os contornos desse controle social dos recursos públicos, conforme será tratado abaixo.

## 1.2 CONCEITO E HISTÓRICO DE CONTROLE SOCIAL

Várias são as definições encontradas de controle social, todas apresentando, de uma forma geral, elementos básicos comuns (sujeito, objeto e finalidade). De uma forma simplificada, controle social seria o acompanhamento e a fiscalização realizada pela sociedade dos atos de gestão da Administração Pública. Outra definição possível é a seguinte:

Uma forma de controle externo e popular das ações governamentais de provisão e produção de bens públicos realizado, espontaneamente ou mediante o incentivo e o apoio dos órgãos governamentais oficiais de controle, por agentes da sociedade civil (BUGARIN; VIEIRA; GARCIA, 2003, p. 40)

Contudo, é quanto ao sujeito, onde há mais dissonância, pois o termo sociedade pode ser compreendido de forma ampla ou restritiva. Nesse sentido, foram identificados três entendimentos sobre quem estaria albergado no termo sociedade, conforme abaixo tratado.

Alguns identificam o controle social como “a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública” (CGU, 2012, p. 16). Essa posição está calcada na literalidade de alguns dispositivos legais, por exemplo, na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Amazonas, no art. 48, em que expressamente aduz ser parte legítima para denunciar irregularidade na Administração o cidadão.

Sob esse enfoque, o controle social seria de responsabilidade do cidadão, como elemento individualizado. Todavia, o controle social para ser efetivado faz necessidade de uma cidadania ativa dos membros da sociedade. Contudo, o quadro fático encontrado é outro: uma população que desconhece do seu papel e permanece marginalizada das decisões políticos administrativas.

O controle social da Administração Pública se baseia em uma cidadania ativa. A ação da sociedade permitiria uma inserção social na Administração Pública capaz de garantir o cumprimento de programas do governo, viabilizando os projetos sociais e de interesse da nação. Entretanto, o que se percebe no Brasil é a cidadania não implantada (SILVA, 2002, p. 127).

Além disso, há outras questões que dificultam o exercício desse controle social considerando o cidadão de forma individualizada, como: conhecimento prévio sobre orçamento público, direito financeiro e contabilidade pública, áreas de saber bem áridas e específicas com termos próprios; e a própria disponibilidade pessoal para estar acompanhando

e fiscalizando os atos da Administração Pública. Logo, essa visão que aponta exclusivamente para o cidadão como o sujeito da ação de acompanhar e fiscalizar os atos da Administração Pública é insuficiente.

A outra corrente existente associa o exercício do controle social com a sociedade civil organizada, uma vez que identifica que “o custo transacional de um cidadão isoladamente acompanhar as políticas implementadas é tão alto que o tornaria inviável” (BUGARIN; VIEIRA; GARCIA, 2003, p. 41).

Por este posicionamento, o controle social seria exercido primordialmente por organizações não governamentais, a exemplo de Observatório Social do Brasil, Contas Abertas, Transparência Brasil; bem como também por Conselhos (de educação, de assistência social, de alimentação escolar, dentre outros), espaços esses criados por lei, cuja composição assegura participação de membros da comunidade (BUGARIN; VIEIRA; GARCIA, 2003).

Por último, a terceira colocação é a junção das duas posições acima debatido. O termo sociedade permite tanto a participação isolada de um cidadão, atento às decisões do Poder Público, como o envolvimento de estruturas organizadas e coletivas para também acompanhar e fiscalizar os interesses para a qual foi criada. Nessa vertente, controle social seria a fiscalização que nasce de fora para dentro do Estado, exercida tanto por particulares como por instituições da sociedade civil (BRITO, 1992). No Brasil, e conseqüentemente em todos os entes federativos, essa última acepção é a adotada, pois a legislação permite tanto a participação do cidadão como dos conselhos e outros organismos sociais no exercício desse controle social dos recursos públicos.

Embora o desempenho da atividade de controle social ainda seja um processo em consolidação no Brasil, o tema não é recente. A Declaração do Homem e do Cidadão, proferida no período da Revolução Francesa, já trazia, em seu bojo, dois dispositivos sobre o direito do cidadão exigir explicações sobre a utilização dos recursos do patrimônio público. São eles (EMBAIXADA DA FRANÇA NO BRASIL, 2017):

**Art. 14º.** Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

**Art. 15º.** A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

De lá para os dias atuais, as constituições dos países ocidentais passaram por evoluções, incorporando gradativamente direitos e liberdades civis e políticas, passando por direitos sociais e econômicos, direitos supraindividuais como ao meio ambiente equilibrado



dentre outros. E nesse processo evolutivo foi incorporado também a possibilidade do cidadão participar de ações de controle e gestão sobre os atos estatais (CGU, 2012).

Na história do Brasil, um dos primeiros instrumentos a viabilizar essa participação do elemento popular na fiscalização de condutas adotadas por agentes estatais lesivas ao patrimônio público foi a ação popular, prevista inicialmente na Constituição de 1824 e replicada nas de 1934, 1946, 1964, 1967 e 1988.

Atualmente vigente, a Constituição de 1988 é um marco divisório na história política desse país, pois conduziu a redemocratização do país com ênfase no cidadão, motivo que lhe rendeu o epíteto de constituição cidadã. Quanto ao tema controle social, além da previsão da ação popular, também trouxe inúmeros outros mecanismos relevantes para essa forma de controle. Dentre eles, destaca-se a previsão do cidadão denunciar aos órgãos de controle irregularidades por ele identificadas.

A possibilidade constitucional de qualquer cidadão formalizar, junto a um órgão incumbido do controle e fiscalização estatal, denúncia sobre irregularidades no setor público é um fato novo na história da administração governamental brasileira. Essa inovação muda sobremaneira a relativa exclusividade do próprio Estado na iniciativa de controle sobre as irregularidades cometidas no seu interior. O controle social se torna complemento do conjunto de mecanismos estatais de controle (BUGARIN; VIEIRA; GARCIA, 2003, p.100).

Outra forma de controle social impulsionada pela Constituição de 1988 foram os espaços públicos denominados conselhos gestores de políticas públicas. Tais conselhos são criados por lei e podem ser do tipo consultivo ou deliberativo, com representatividade da população usuária do serviço público selecionado. Destaca-se ainda que foram implementados essencialmente durante a década de 90 (GURGEL, JUSTEN; 2013).

Alguns autores identificam também esse incremento da participação da sociedade nos assuntos públicos como um produto ainda das reformas vividas pelo Estado brasileiro durante esse período.

O papel do controle social na literatura brasileira surge fortemente no contexto de reforma do Estado na década de 1990. Para Bresser Pereira (2001), após avaliar as razões que levaram à crise e à posterior reforma do Estado, seria importante analisar o papel da sociedade civil e suas organizações nesse processo e a importância da democratização da sociedade civil para seu fortalecimento e para o fortalecimento do Estado. A participação da sociedade civil na reforma do Estado busca fortalecê-lo e não reduzi-lo ao mínimo. Diante de um cenário de desafios e transformações sociais acentuadas pelo progresso tecnológico, a sociedade civil assumiu um papel estratégico na reforma das instituições básicas e, para isso, foi necessário que se democratizasse, em um processo que continua em andamento.(GUEDES; FONSECA, orgs., 2007, p. 117).

Isso porque com a busca pela eficiência na estrutura e pelo aperfeiçoamento dos mecanismos estatais a fim de otimizar o desempenho dos serviços públicos ocasionou maior transparência e responsabilização dos atos da Administração Pública frente a população (GUEDES; FONSECA, orgs., 2007).

Prosseguindo na evolução o controle social dos recursos públicos, a partir de 2009 e intensificado em 2011, datas essas, respectivamente, da promulgação da lei complementar sobre transparência orçamentária e da lei de acesso à informação, o controle social ganhou novo impulso com a disponibilização de informações sobre a gestão pública na rede mundial de computadores.

Enfim, até agora foi pincelado que a participação ativa da população, diretamente ou por meio de organismos sociais, é essencial para a atividade de controle da Administração Pública e, conseqüentemente, para a otimização das ações públicas. Todavia, isso requer um amadurecimento e conscientização do papel de cidadão dos membros da sociedade. Esse é o mote do próximo item.

### 1.3. DIFICULDADES PARA A EFETIVIDADE DO CONTROLE SOCIAL

O controle social está inserido na dinâmica da democracia, pois não é possível conceber o exercício dessa atividade de acompanhamento e fiscalização dos recursos públicos durante um regime autoritário, em que as liberdades e garantias individuais e coletivas estão suspensas. Essa é a primeira premissa. Mas não é só. O arcabouço democrático não subsiste apenas com o resguardo do Estado pelas liberdades e garantias individuais e o respeito a suas normas procedimentais, faz-se necessária também a participação popular no processo de tomada de decisões governamentais (SILVA, 2018). Também esclarecedoras são as palavras de Filgueiras (2016, p.80):

O ideal normativo de democracia envolve, portanto, um processo de comunicação política entre cidadãos e governantes, processo este em que eles constroem mutuamente propostas e criticam um ao outro, tendo em vista um processo de persuasão que busca pela melhor solução dos problemas coletivos

Ademais, a Constituição de 1988 é bastante clara ao declarar que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes ou diretamente, nos termos ali expostos. Esse com certeza é o fundamento maior e legítimo para o exercício do controle social.

Embora criado diversos mecanismos para a viabilização efetiva do controle social, há ainda alguns obstáculos identificados para o alcance desse cenário de envolvimento popular na fiscalização e acompanhamento da utilização dos recursos públicos.

Primeiramente, não é possível evoluir no tema sem discutir o tema cidadania, ponto esse já levantado em tópico anterior. Para BOBBIO (1986), a falta de cidadania, ou como ele denomina o cidadão não educado, é ainda a questão a ser resolvida pela democracia contemporânea. Como bem assevera, o não desenvolvimento dessas faculdades apenas beneficia os governantes.

Um dos trechos mais exemplares a este respeito é o que se encontra no capítulo sobre a melhor forma de governo das Considerações sobre o governo representativo de John Stuart Mill, na passagem em que ele divide os cidadãos em ativos e passivos e esclarece que, em geral, os governantes preferem os segundos (pois é mais fácil dominar súditos dóceis ou indiferentes), mas a democracia necessita dos primeiros. Se devessem prevalecer os cidadãos passivos, ele conclui, os governantes acabariam prazerosamente por transformar seus súditos num bando de ovelhas dedicadas tão-somente a pastar o capim uma ao lado da outra (e a não reclamar, acrescento eu, nem mesmo quando o capim é escasso)(BOBBIO, 1986, p. 30).

Essa passagem é exemplar para o quão importante é o desenvolvimento da cidadania ativa. Nesse momento, é preciso entender sob qual acepção o referido termo é adotado neste trabalho. Para tanto, recorre-se a Benevides (1994, p. 9):

O cidadão, além de ser alguém que exerce direitos, cumpre deveres ou goza de liberdades em relação ao Estado, é também titular, ainda que parcialmente, de uma função ou poder público. Além disso, essa possibilidade de participação direta no exercício do poder político confirma a soberania popular como elemento essencial da democracia.

Cidadania é um vínculo jurídico existente entre o indivíduo e o Estado, que o assegura um conjunto de direitos e o relega também deveres, na visão tradicionalista. Contudo, Benevides (1994) expande a ideia para incluir ainda a concepção de criadora de direitos capaz de inovar as relações existentes, abrindo novas campos de participação política.

De fato, a necessidade de informações sobre a gestão pública por parte da população brasileira é um exemplo dessa força criadora, uma vez que promoveu diversas mudanças, inclusive legislativas, a propiciar novas formas de disponibilização dessas informações e gradualmente maior interação dessa população com os processos decisórios.

Umbilicalmente ligado a essa questão, está a relação entre cidadão/eleitor e governantes/eleitos. Para melhor compreensão, teremos por suporte teórico a teoria da agência.

Inicialmente essa teoria, desenvolvida por Jensen e Mecklin (1976), foi construída para tratar “do clássico problema da divergência de interesses decorrentes da separação entre propriedade e gestão da empresa” (MELLO, 2009, p. 25). A relação de agência

é marcada como “um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (o principal) contrata outra pessoa (o agente) para desempenhar algum serviço em nome do principal, envolvendo a delegação de algum poder de tomada de decisão ao agente” (MELLO, 2009, p. 25).

Embora inicialmente utilizada no âmbito empresarial, foi percebido a sua potencialidade para o campo da política, na tentativa de explicar o liame existente entre governados e governantes. Afinal, nas eleições, várias pessoas elegem um candidato para exercer um mandato certo a fim de desempenhar as funções políticas e públicas para qual foi escolhido e, conseqüentemente, dentro das suas competências, tomar decisões sempre visando a melhor satisfação do interesse público.

A característica dessa teoria é permitir enxergar a relação de agência quando houver, no vínculo estudado, a delegabilidade da tomada de decisão de uma parte a outra. Mas o problema que surge dessa delegação é justamente quando o agente desvia-se do objetivo-primeiro ajustado para alcançar interesse privado (MELLO, 2009). É nessa tensão que as relações governantes e cidadãos são desenvolvidas. De um lado, percebe-se a contaminação por interesses privados dos governantes; de outro, aumenta-se a descrença dos cidadãos com o sistema político.

O nível de eficiência dessa relação de agência depende dos procedimentos e normas existentes que disciplinam a atuação desses agentes, públicos e privados. Em outras palavras, a redução desses efeitos negativos da relação de agência citados anteriormente é proporcional aos controles previstos no ordenamento jurídico (SILVA, 1996), em especial ao controle social dos recursos públicos.

Embora o clássico controle exercido pela sociedade perante esses governantes no período eleitoral seja o primeiro a ser suscitado quando dessa análise, ele mostra-se insuficiente para os padrões atuais. O lapso temporal de uma eleição para a outra é demasiado grande para que a população permaneça inerte aguardando o momento de poder mostrar sua insatisfação.

Eleições regulares têm sido, tradicionalmente, a principal forma de responsabilização dos governantes. Entretanto, apenas as eleições não são ferramentas suficientes de controle social; outros mecanismos tornam-se necessários a fim de garantir a eficácia e a eficiência da gestão pública e o fortalecimento da democracia (GUEDES; FONSECA, orgs, 2007, p. 117).

Portanto, a multiplicidade de controle é essencial para que os governantes e os gestores públicos em geral conduzam suas ações visando a maximização do interesse público. E dentre eles, o controle social da gestão pública tem papel de destaque dentro dessa dinâmica.

Um último ponto que ainda merece atenção quanto à relação de agência é o acesso a informações pelos envolvidos. Normalmente, há um desequilíbrio entre os lados quando se aborda essa questão, possuindo o agente mais informações do que o principal. Neste caso, desprovido de informações essenciais, o principal, que nessa relação política é o cidadão, dificilmente poderá exercer os controles efetivos que lhe caibam.

Dessa forma, a informação revela-se elemento chave para o desenvolvimento dos controles mencionados e para reduzir a assimetria na relação de agência. E várias são as formas pelas quais o principal pode obtê-la. Sobre o tema, Sato (2007, p. 52) faz importantes destaques:

Para Eisenhardt (1985), a habilidade dos principais em saberem se os agentes estão ou não agindo de acordo com seus interesses, depende das informações disponíveis aos principais. Essas informações podem ser obtidas diretamente pelo monitoramento direto das ações dos agentes, ou, indiretamente, pelo acompanhamento dos resultados produzidos pelos agentes.

Além disso, os problemas advindos da relação de agência são tratados por dois mecanismos: monitoramento e punição (SATO, 2007). O primeiro consiste na tentativa de coibir as práticas desviantes antes que ocorram, possuindo caráter preventivo; enquanto a punição é adequada para a penalização dos atos inadequados já praticados, possuindo caráter repressivo. Assim, trazendo essas ideias para o presente estudo, a transparência pública seria nada menos que um mecanismo de monitoramento pelos cidadãos dos atos praticados por agentes públicos com vistas a manter esses agentes em linha com os propósitos do bem comum.

De uma forma geral, essa é a dificuldade enfrentada por todo o Brasil, em cada uma das suas regiões. Porém, a proposta dessa pesquisa é trazer o tema para a Região Amazônica, especificamente os municípios localizados na circunscrição do Amazonas, que alberga cenários os mais distintos, desde locais isolados e remotos, áreas acessíveis por vias terrestres, outras pelos extensos rios, dentre outros.

No caso específico da Amazônia brasileira a compreensão do que seja o *lócus* também haverá de passar pelo reconhecimento de que nela há um modo de vida distintamente tropical, além de áreas extensas e de população esparsa, e com cidades separadas por enormes distâncias entre si (ANDRADE, 2014, p. 77).

Um ponto, entretanto, tem se mantido comum ao discurso dominante: a imagem criada e reproduzida dos amazônidas. Desde os tempos coloniais, das expedições de conhecimento, das narrações advindas desses viajantes, sejam eles naturalistas ou missionários, os povos da Amazônia foram retratados como seres inferiores. Seja pela existência de dogma religioso seja, posteriormente, por teorias pseudocientíficas, o olhar do estrangeiro perante o

outro (o amazônida) é carregado de noções distorcidas e equivocadas quando não ficcionais. Vários são os trechos os quais se encaixam nesse perfil:

A preguiça, divulgada pelos viajantes do passado e acrescida pelos cronistas mais recentes com a insensibilidade do caráter, são características utilizadas pelo padre Anselmo, Wickham e La Bala \_ todos estranhos ao meio (...)O envelhecimento precoce ocasionado por fatores climáticos igualmente pode ser sustado se a sociedade voltar-se para o trabalho honesto e se mantiver os hábitos saudáveis sem os excessos do desregramento que levam à apatia e à inatividade. Cabe ao branco que domina oferecer o exemplo (GONDIM, 2007, p. 331).

Mesmo em tempos menos remoto, e já com escritores nacionais abordando a temática, a visão não se alterou profundamente. Por um tempo, acusou-se a floresta amazônica de ser um local inóspito para vida humana. Conforme Cunha (2000, p.116) anuncia, “a impressão dominante que tive, e talvez correspondente a uma verdade positiva, é esta: o homem ali, é ainda um intruso impertinente. Chegou sem ser esperado nem querido”. Tanto o clima, como a própria floresta, não permitia, para os autores filiados a esse pensamento, o desenvolvimento das faculdades humanas plenamente.

Em 1762 o bispo do Grão-Pará, aquele extraordinário Fr. João de São José – seráfico voltairiano que tinha no estilo os lampejos da pena de Antônio Vieira – depois de resenhar os homens e as cousas, “assentando que a raiz dos vícios da terra é a preguiça”, resumiu os traços característicos dos habitantes, deste modo desalentador: – “lascívia, bebedice e furto”. Passam-se cem anos justos. Procura-se saber se tudo aquilo melhorou; abrem-se as páginas austeras de Russell Wallace, e vê-se que alguma vez elas parecem traduzir, ao pé da letra, os dizeres do arguto beneditino, porque a sociedade indisciplinada passa adiante das vistas surpreendidas do sábio –drinking, gambling and lying – bebendo, dançando, zombando – na mesma dolorosíssima inconsciência da vida (...)Diante do homem errante, a natureza é estável; e aos olhos do homem sedentário que planeie submetê-la à estabilidade das culturas, aparece espantosamente revolta e volúvel, surpreendendo-o, assaltando-o por vezes, quase sempre afugentando-o e espavorindo-o. A adaptação exercita-se pelo nomadismo. Daí, em grande parte, a paralisia completa das gentes que ali vagam há três séculos, numa agitação tumultuária e estéril (CUNHA, 2000, p. 125-126).

Mesmo autores mais recentes, e regionais, ainda abordaram as populações locais com aspectos de subdesenvolvimento. Souza (2016, p. 373), identifica em Djalma Batista a ideia de que o “o subdesenvolvimento amazônico representava uma inferioridade e atraso. Esta condição de subalternidade se refletia nas instituições, na cultura, na mentalidade e no comportamento psicossocial da época”. Essas reflexões podem ser percebidas no trecho abaixo:

É preciso salvar essa humanidade que apodrece no interior ou se transfere para as capitais e se estiola. E a solução está na educação, que levantará o nível cultural da população, dando-lhe novos horizontes, com a valorização do trabalho e novas perspectivas de vida, que deve ser boa e digna, em qualquer lugar (BATISTA, 2007, p. 117).

Anteriormente se discutia sobre cidadania e o seu poder inventivo de criar novas interfaces entre o Poder Público e a população, da importância do papel de fiscalização e de acompanhamento da gestão pública pela própria população etc; contudo, se não percebermos a população local como capaz e detentora de faculdades para exercer as atividades afetas a cidadania, incluindo o controle social, toda a discussão aqui levantada foi inócua. Portanto, o primeiro passo para desmistificar toda essa construção é entender que a população local, o amazônida, não possui qualquer deficiência intelectual ou cultural que a impeça do exercício da cidadania e, conseqüentemente, de exercer o controle social dos recursos públicos.

As dificuldades apresentadas nesse tópico para o desenvolvimento do controle social da gestão pública pela sociedade levam-nos a questionar como podem ser superados essas questões. Algumas propostas levantadas envolvem a participação de órgãos públicos, os quais desenvolvem projetos com participação da população a fim de despertar o interesse pela gestão pública. Para exemplificar, no próximo tópico, será trabalhado as ações do Tribunal de Contas do Amazonas com a população local.

#### 1.4. A ATUAÇÃO DO TCE/AM ENQUANTO AGENTE INCENTIVADOR DA PARTICIPAÇÃO POPULAR ATRAVÉS DO CONTROLE SOCIAL.

O Tribunal de Contas do Amazonas, órgão de controle externo, é responsável pelo acompanhamento e fiscalização dos dispêndios públicos tanto do Estado do Amazonas como dos municípios nele localizados.

O foco dessa fiscalização tem por base as questões orçamentárias, financeiras, contábeis, patrimoniais e operacional sob o prisma da legalidade, legitimidade e economicidade das ações públicas. Além dessa abordagem técnica tradicional, verificou-se durante a década de 90 e seguinte a criação de escolas ligadas aos tribunais de contas com fins de, dentre outras coisas, promoção de conhecimento sobre a área de contas públicas para servidores, gestores públicos e sociedade.

A primeira a ser instituída foi o Instituto Serzedello Corrêa em 1994, ligada ao Tribunal de Contas da União. No quadro 2, trazemos o panorama de criação das outras escolas existentes.

Quadro 2- Criação das escolas nas estruturas dos Tribunais de Contas (Continua)

TRIBUNAL DE CONTAS PELA UNIDADE FEDERATIVA	DESIGNAÇÃO	ANO DE CRIAÇÃO
TCE/CE	Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo	1995
TCE/MG	Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo	1996
TCE/PE	Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães	1998
TCE/SC	Instituto de Contas	2000
TCE/MT	Escola Superior de Contas Benedicto Sant'Ana da Silva Freire	2000
TCE/TO	Instituto de Contas de 05 de outubro	2001
TCE/PB	Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira	2001
TCM/SP	Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales	2002
TCE/SE	Escola de Contas Conselheiro José Amado Nascimento	2002
TCE/RS	Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena	2003
TCE/SP	Escola Paulista de Contas Públicas Presidente Washington Luís	2004
TCE/AC	Escola de Contas Conselheiro Alcides Dutra de Lima	2004
TCE/AL	Escola de Contas	2004
TCE/RN	Escola de Contas	2004
TCE/AP	Escola de Contas,	2003
TCE/RJ	Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro	2005
TCE/MA	Escola Superior de Controle Externo	2005
TCE/PR	Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná	2008
TCE/GO	Instituto Leopoldo de Bulhões	2009



Quadro 2- Criação das escolas nas estruturas dos Tribunais de Contas

TRIBUNAL DE CONTAS PELA UNIDADE FEDERATIVA	DESIGNAÇÃO	ANO DE CRIAÇÃO
TCE/PI	Escola de Gestão e Controle Conselheiro Alcides Nunes	2009
TCE/MS	Escola Superior de Controle Externo	2010
TCE/PA	Escola de Contas Alberto Veloso	2012
TC/DF	Escola de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Distrito Federal	2013
TCE/RR	Escola de Contas	2014
TCE/BA	Escola de Contas Conselheiro José Borba Pedreira Lapa	2014

Fonte: Autoria própria.

Percebe-se do quadro acima, uma consolidação do modelo de escolas de contas públicas pelos Tribunais de Contas, o que também configura uma mudança de atuação: não mais focado exclusivamente na aplicação de penalidade, mas também com ações educacionais para promover a melhor compreensão das contas públicas entre todos os envolvidos: agentes de controle, gestores e sociedade.

Nessa esteira, em 2009, foi criada a Escola de Contas Públicas, órgão ligado diretamente ao Tribunal de Contas do Amazonas para o fim de promover a capacitação e o aperfeiçoamento dos servidores do seu próprio quadro, mas também com a competência de realização de treinamentos e cursos para gestores públicos e para a sociedade.

A sociedade é um componente da atividade de controle da qual os Tribunais de Contas não mais dispensam. Isso porque “um controle social efetivo é também fundamental para que seja possível alimentar as instituições de controle com informações tempestivas e úteis para direcionar os trabalhos de fiscalização” (BUGARIN; VIEIRA; GARCIA, 2003, p.75). Com base nessa percepção, no desenvolvimento de suas ações, em 2012 a Escola de Contas Públicas promoveu Programa de Formação de Agentes de Controle social -PROFAC, com foco direto na sociedade, sendo uma das primeiras iniciativas voltadas para o controle social no âmbito do controle externo.

Das diretrizes estabelecidas, destaca-se: a) incorporar o exercício da cidadania plena, composta por suas dimensões formal e não formal, a programas e políticas públicas voltadas para a gestão pública, buscando integrar os agentes de controle aos programas e ações governamentais e mobilizar a sociedade civil; b) articular órgãos e entidades governamentais e organizações da sociedade civil relacionadas às pautas da administração pública, para promover ações integradas e em rede; c) estimular diálogos e ação entre os agentes de fiscalização e os gestores juntamente com os servidores públicos construindo canais de comunicação.

Anteriormente realizado apenas na capital (Manaus), o referido programa a partir de 2017 também tem alcançado o público-alvo de algumas cidades no interior, tendo passado, desde então, por Manacapuru, Presidente Figueiredo, Itacoatiara e Coari.

Essa não é a única ação voltada à sociedade desenvolvida pelo Tribunal de Contas do Amazonas. A Ouvidoria do Tribunal também desenvolveu a partir de 2018 um programa denominado de ‘Rodas da Cidadania’, que são audiências públicas entre componentes do Poder Público local e cidadãos, estabelecendo um espaço de cidadania, a fim de promover diálogo entre os envolvidos sobre as necessidades da comunidade.

Inicialmente, a proposta era trazer um tema certo para o debate. Contudo, por haver tão poucos espaços de interseção entre a sociedade e o Poder Público, a Ouvidoria percebeu que restringir a audiência para tema único diminuía a potencialidade daquele encontro. Logo, optou-se por deixar o debate livre para refletir as reais necessidades dos envolvidos.

Também foi um programa iniciado em Manaus, mas que, em 2019, estendeu-se para o interior. Os critérios de escolha desses municípios selecionados recaiam sobre dois aspectos: quantidade de denúncias recebidas pelas ouvidorias nos canais disponibilizados associado a questões de logística. Esse último aspecto pode parecer estranho a terceiros estranhos à região Amazônica, mas a verdade é que existem municípios no Amazonas de difícil acesso, seja por longas viagens de barco, seja pela a necessidade de combinação de modais diversos de transporte.

Ademais, realizado sem tanta formalidade no início, posteriormente dada a magnitude que ganhou, a Ouvidoria adotou o formato atual de audiências pública, tendo como uma das formas de divulgação a publicação de convocação por edital disponibilizado no diário oficial eletrônico do Tribunal de Contas do Amazonas. No primeiro formato, foram realizados nas cidades de Careiro (2019), Benjamin Constant (2019) e Parintins (2019). Adiante se encontra a lista das audiências já promovidas com essa terminologia:

EDITAL Nº. 01 – GOV/TCEAM, DE 3 DE JUNHO DE 2019- Novo Airão/AM<sup>2</sup>

EDITAL Nº. 02 – GOV/TCEAM, DE 3 DE JUNHO DE 2019 - Itacoatiara/AM<sup>3</sup>

EDITAL Nº. 03 – GOV/TCEAM, DE 3 DE JUNHO DE 2019- Tabatinga-AM<sup>4</sup>

EDITAL Nº. 04 – GOV/TCEAM, DE 3 DE JUNHO DE 2019- Presidente Figueiredo/AM<sup>5</sup>

EDITAL Nº. 05 – GOV/TCEAM, DE 10 DE JUNHO DE 2019- Tefé/AM<sup>6</sup>

EDITAL Nº. 06 – GOV/TCEAM, DE 10 DE JUNHO DE 2019- Manacapuru/AM<sup>7</sup>

Está claro que o foco de atuação dos Tribunais de Contas, inclusive do Amazonas, ampliou-se, superando o modelo estritamente de repressão das condutas contrárias ao interesse público para uma postura também pedagógica e preventiva. Na próxima seção, trataremos de forma mais aprofundada sobre o papel do Tribunal de Contas do Amazonas nesse cenário de controle das contas públicas dos municípios do Amazonas.

---

<sup>2</sup> Manaus, quarta-feira, 5 de junho de 2019 Edição nº 2068, Pag. 96

<sup>3</sup> Manaus, quarta-feira, 5 de junho de 2019 Edição nº 2068, Pag. 97

<sup>4</sup> Manaus, quarta-feira, 5 de junho de 2019 Edição nº 2068, Pag. 98

<sup>5</sup> Manaus, quarta-feira, 5 de junho de 2019 Edição nº 2068, Pag. 99

<sup>6</sup> Manaus, terça-feira, 11 de junho de 2019 Edição nº 2072, Pag. 11

<sup>7</sup> Manaus, terça-feira, 11 de junho de 2019 Edição nº 2072, Pag. 12

## **2. POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARÊNCIA: CONCEITO, HISTÓRICO E APLICABILIDADE.**

Como foi exposto na seção anterior, é possível a utilização da teoria da agência para explicar a relação entre cidadãos e governantes. E ela é interessante, principalmente, porque revela a assimetria de informações existente entre o principal e o agente como um elemento natural resultante da ação de delegabilidade (lembrar que a substituição dos termos agente e principal por cidadão e governantes é o que está sendo proposto nesse trabalho).

Portanto, fica evidente que, para garantir o alinhamento do agente com os pressupostos e diretrizes da delegação estipulada pelo principal, são necessários dois movimentos, que devem estar em sintonia e harmonia para o melhor proveito dessa relação: a disponibilização das informações pelo agente ao principal e a participação do principal no acompanhamento dessas informações.

Esse último ponto foi abordado com maiores detalhes na seção 1. Nesta seção, interessa a primeira parte: a disponibilização das informações. Isso porque essa discrepância de conhecimento das informações sobre as ações públicas são um ponto sensível e desafiador para a realização do controle social, que é a participação efetiva dos cidadãos no acompanhamento do emprego dos recursos públicos.

É nesse ponto da trajetória deste trabalho que se faz imprescindível a abordagem da política pública de transparência. Contudo, para a apreensão correta desse termo, antes é preciso discorrer sobre o conceito de política pública e suas implicações. Dessa forma, Souza (2006) traz um apanhado retrospectivo das acepções já produzidas sobre o tema, destacando que não há uma única definição correta e válida:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.<sup>3</sup> A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p.24).

Aqui não se pretende trazer as discussões que pairam sobre o termo ‘política pública’, que, como destaca ANDRADE (2014), a profusão de definições, cada qual com sua particularidade, torna a tarefa de decifrar os contornos modernos do referido termo hercúlea. Porém, para a melhor clareza do tema proposto, adotar-se-á a seguinte conceituação:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p.26).

Feita essa delimitação, também se mostrará útil ao propósito da pesquisa, o conhecimento do modelo de ciclo da política pública. Como assevera Souza (2006), muitos foram os modelos teóricos explicativos criados para a compreensão e análise de políticas públicas como incrementalismo, ‘*garbage can*’ (lata de lixo), coalizão de defesas, arenas sociais, ciclo de política pública, dentre outros. Contudo, para o enfoque deste trabalho, revela-se oportuno o aprofundamento desse último modelo.

Assim, o ciclo de política pública, de forma bastante direta, estabelece “a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado” (SOUZA, 2006, p.29). Esses estágios, ou fases, seriam as seguintes (ANDRADE, 2014):

- Identificação do problema: é a detecção de uma realidade (situação fática) descompassada com os valores e metas objetivadas por uma sociedade;
- Formação da agenda: é a seleção de problemas, dentre as áreas deficitárias;
- Formulação das alternativas: é a criação de mecanismos e instrumentos para operacionalizar ações com vistas a alcançar as metas estabelecidas;
- Tomada de decisão: é a escolha do meio mais efetivo para alcançar o objetivo visado;
- Implementação: é o momento no qual a ação e a conduta previamente decididas são postas em prática;
- Avaliação: é o momento de verificação dos resultados gerados com as ações;
- Extinção: é o momento no qual se extingue a ação.

Da análise das fases mencionadas, algumas ilações interessantes são possíveis, por exemplo: pressuposto do surgimento de uma política pública é a existência de demanda reprimida de algum bem (tangível ou intangível) pela sociedade; a escolha, a princípio, do problema a ser solucionado e, conseqüentemente da política a ser criada, cabe ao Poder Público em um juízo de conveniência, oportunidade e proporcionalidade; e a intenção da política pública é o alcance e concretização do resultado útil pretendido, logo ela é finita no tempo.

Conquanto, na concepção dessas fases, não tenha ficado perceptível a presença de outros atores além do Estado, esse elemento não é desconsiderado. Souza (2016,

p. 36), em síntese dos achados sobre o tema, preleciona que “a política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes”.

Dessa forma, o tema da seção, política pública de transparência, já está mais compreensível aos leitores após as considerações realizadas. O elemento restringível ‘de transparência’ é justamente o problema a ser resolvido com as ações a serem implementadas pela política pública em estudo.

Sem perder de vista o mote central da pesquisa, que é o controle social dos recursos públicos, uma observação ainda é pertinente: os reflexos da política pública de transparência são diretamente proporcionais a efetividade desse controle. Nesse sentido, Ferreira (2000), ao discorrer sobre o incremento do número de denúncias popular, aferiu que três variáveis implicam diretamente nesse quadro:

1. maior acesso às informações da Administração (necessidade de mais transparência);
2. maior conhecimento do direito de denunciar pelos cidadãos;
3. e credibilidade nas apurações e nas suas consequências.

Não obstante o enfoque dessa declaração tenha sido para o âmbito das denúncias, é plenamente possível alargar o campo para a própria participação popular na fiscalização dos recursos públicos. Logo, o maior acesso às informações, a transparência dessas informações, é imprescindível. Assim, no próximo tópico, trabalhar-se-á com a conceituação e o histórico da política pública de transparência no Brasil e, conseqüentemente, nos municípios amazonenses.

## 2.1 A POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARÊNCIA: CONCEITO E HISTÓRICO.

Primeiramente, muitos autores que discorrem sobre a transparência pública não a denominam expressamente de política pública. Contudo, é de extrema importância que o leitor não tenha dúvidas quanto a sua localização dentre elas. Isso porque, como descrito acima, as políticas públicas nascem, desenvolvem-se, atingem seu objetivo (esperado) e deixam de existir. Esse é o curso natural e, com a transparência pública, não seria diferente.

É preciso ainda esclarecer um outro ponto. Quando se aborda a última fase (‘deixar de existir’), não significa que a transparência seria extinguida. Pelo contrário, são as ações públicas voltadas para estimular essa ação que seriam extintas. Por quê? Simplesmente

essas ações incutiram no decorrer do tempo a incorporação dos valores e de ações naturalmente, sem necessidade de estímulo, cumprindo o seu dever e, portanto, tornando-se inócuas.

Feitas essas breves considerações, passa-se agora a conceituação. A política pública de transparência pode ser caracterizada como as ações relacionadas “à visibilidade e inteligibilidade das estruturas e dinâmicas de funcionamento do Estado, bem como dos atos e comportamentos dos agentes públicos que operam essa ‘máquina’” (RESENDE, 2018, p.28).

No mesmo sentido, afirma Filgueiras (2016, p. 87) que “a sua realização significa ampliar as informações da sociedade acerca das ações realizadas pelos agentes públicos”. Em outro trabalho desenvolvido, este autor esclarece que a política de transparência objetiva a diminuição dos segredos do Estado, permitindo que os atos estatais sejam de conhecimento, a quem quiser, da sociedade. Enfatiza, por último, que a conjunção desses fatores possibilita (em tese) o fortalecimento da cidadania (FILGUEIRAS, 2011).

Por conseguinte, já se pode concluir, de forma simplificada: a política pública de transparência é a abertura dos atos públicos para o conhecimento de todos os cidadãos, quem quer que seja ou a motivação que apresente. E é válido para todos os entes federativos: União, Estados e Municípios.

Outro fator evidenciado é a relação umbilical da transparência pública com a democracia, resvalando, conseqüentemente, na participação dos cidadãos e no controle social, objeto de estudo deste trabalho. Tais implicações serão trabalhadas apropriadamente em tópico à parte.

Após o conhecimento dos contornos na qual a política pública de transparência tem sido interpretada e apreendida, faz-se necessário delinear o contexto histórico para o seu surgimento. Adotar-se-á, nesse breve passeio pelos eventos da história, o marco temporal do período de vigência da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).

Inicialmente, a Constituição de 1988 marcou um novo período pelo qual o país vivenciava. O regime militar ficava para trás, e o regime democrático, pautado no Estado de Direito, estava ressurgindo. Por ser um símbolo desse momento, a referida norma trouxe inovações, em especial quanto à abertura e publicização dos atos estatais.

Não é demasiado esperar que, após um período de exceção, a normatividade extensa e expressa de direitos e garantias tenha sido uma nota particular. E não é só, como há muito vem sendo aclamado, ela também é conhecida como a constituição cidadã. Essa adjetivação destaca um lado peculiar: a elevação do indivíduo a um elemento importante do

regime democrático e do Estado de Direito, sujeito de direitos e também sujeito a deveres nessa ordem instaurada (em teoria, ao menos).

Registra-se, assim, o inegável legado proporcionado por essa Constituição que tem reflexos direto no objeto de estudo deste trabalho: o controle social dos recursos públicos. E, embora no nascedouro, já se antevia seu uso:

Pela Constituição, os cidadãos são poderosos e vigilantes agentes da fiscalização, através do mandado de segurança coletivo; do direito de receber informações dos órgãos públicos, da prerrogativa de petição aos poderes públicos, em defesa de direitos contra ilegalidade ou abuso de poder; da obtenção de certidões para defesa de direitos; da obtenção de certidões para defesa de direitos; da ação popular, que pode ser proposta por qualquer cidadão, para anular ato lesivo ao patrimônio público, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico, isento de custas judiciais; da fiscalização das contas dos Municípios por parte do contribuinte; podem peticionar, reclamar, representar ou apresentar queixas junto às comissões das Casas do Congresso Nacional; qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato são partes legítimas e poderão denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União, do Estado ou do Município (GUIMARÃES, 1988, p. 5).

Não se pretende aqui enaltecer a Constituição. É conhecido também os seus problemas; contudo, foge ao escopo desta pesquisa discorrer sobre isso. Interessa-se sim o estudo do vínculo da transparência nesse contexto.

Antes o paradigma predominante era o de sigilo, e a Constituição veio com uma marca distintiva, baseada na transparência pública. Esse processo, por sua vez, não foi resultado de um pioneirismo nacional, mas sim de assimilação pelo Estado brasileiro dessa nova tendência emergente nos países ocidentais. Nesse sentido, Resende (2018, p. 184) discorre:

nas últimas décadas do século XX, o tema da transparência adquire posição de destaque no discurso administrativo em países da Europa Ocidental, nos Estados Unidos, Canadá e Nova Zelândia, iniciando uma tendência de ruptura com o princípio do sigilo da burocracia.

Voltando a análise para o texto constitucional, é inquestionável que a transparência pública está imbuída no valor preconizado da publicidade, instituída como um princípio norteador da Administração Pública. Aponta Carvalho Filho (2018, p. 79) que:

os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.



Na mesma esteira, Mello (2008) afirma que o retratado princípio guarda um mandamento aos agentes públicos, que seria o dever de transparência dos seus atos. Em uma peculiar descrição, Sousa (2017, p. 6) afirma:

A transparência pública pode ser entendida como uma dimensão cidadã do princípio da publicidade que norteia a administração pública brasileira, porque exige que as informações disponibilizadas – ativa ou passivamente – pelo Poder Público sejam de fácil acesso e entendimento pela sociedade.

Embora esse entendimento seja um adensamento e aprofundamento do referido princípio, muitos interpretaram e ainda o interpretam de modo raso. Para esse posicionamento, o princípio da publicidade significaria tão somente a publicação dos atos públicos em canal válido a fim de dar conhecimento a todos de sua existência e, por conseguinte, conferir eficácia a esses normativos (isto é, capacidade de produzir efeitos).

A exposição dessa outra corrente é interessante porque ajuda a compreender como o tem sido um processo gradual a inserção e a solidificação desse valor tanto nas instituições nacionais como na sociedade.

Prosseguindo, também se encontram outros dispositivos que informam a incorporação da transparência no seio do Estado brasileiro. Por exemplo, o art. 5º, inciso XXXIII estabelece 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”. Esse dispositivo, por sua vez, como será mais a frente debatido, originou a conhecida Lei nº 12527/2011, também conhecida como Lei de Acesso à Informação, um dos instrumentos da política pública de transparência.

Olhando agora para a Constituição Estadual do Amazonas, datada de 1989, é possível encontrar dispositivos assemelhados aos citados anteriormente. No art. 3º, §5º, tem-se a previsão que “todos têm direito de requerer e obter, no prazo de trinta dias, informações objetivas de seu interesse particular, coletivo ou geral, acerca dos atos e projetos do Estado e dos Municípios, bem como dos respectivos Órgãos da administração pública direta e indireta”. E no art. 104, §1º prevê a publicidade como princípio norteador da atividade da Administração Pública. É inegável a sintonia entre os dois textos.

Ressalta-se ainda uma particularidade do texto estadual. Ao listar os objetivos prioritários do Estado amazonense, foi elevada a esta categoria o seguinte mandamento: “a garantia de controle pelo cidadão e segmentos da coletividade estadual da legitimidade e legalidade dos atos dos Poderes Públicos e da eficácia dos serviços públicos” (art. 2º, inciso I). Em termos normativos, estava-se bem avançado.

Superada essa análise sobre os dispositivos normativos que fundamentam a transparência pública como um valor destacado no seio do Estado brasileiro e, conseqüentemente, de cada um dos entes federativos (União, Estados e Municípios), passa-se a verificar os avanços nessa seara na década de 90, década de 2000 e na década de 2010.

Até meados de 1995, o tópico transparência pública não havia despertado interesse no recente Estado democrático. Outros problemas haviam prevalecido no cenário nacional, como a crise política (que culminou com um impeachment em 1992) e a crise financeira e econômica. Depois de 1995, verificou-se um certo nível de estabilidade política e econômica, momento esse que a transparência pública começou a ganhar visibilidade.

Nessa época, havia um movimento de reforma do Estado brasileiro com vistas a adequá-lo aos novos parâmetros de eficiência, governança, governabilidade, serviço voltado ao cidadão concomitante a processo de enxugamento da máquina estatal. E dentro dessa reforma, o gérmen da transparência pública estava nele a partir do momento que exigia maior eficiência da Administração Pública, responsividade dos agentes públicos e participação dos cidadãos. Nas palavras do seu idealizador:

o grande desafio da reforma do Estado é...contar com uma burocracia que abandone a prática do segredo e administre a coisa pública com total transparência... é desenvolver sistemas de participação dos cidadãos no controle direto do Estado e das entidades públicas não-estatais...é desenvolver, enfim, sistemas de responsabilização dos políticos e da alta burocracia pública (PEREIRA, 1998, p.88-89).

Ainda é de se destacar a criação em 1998 de sítio eletrônico com título “contas públicas”, de responsabilidade do Tribunal de Contas da União. Dessa forma, “O uso de portais da internet para disponibilização de informações públicas no Brasil teve início com a lei 9.755 de 1998 que foi um marco na transparência das contas públicas” (GAMA; RODRIGUES, 2016, p. 3).

No início dos anos 2000, o governo federal, à época comandado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, criou o programa Brasil Transparente, cujo objetivo era:

prover melhorias na gestão dos recursos públicos e fomentar o controle social...ficaria determinada a articulação entre os órgãos de controle interno dos três Poderes com prazos estabelecidos para dar ciência do Tribunal de Contas da União e ao Ministério Público das irregularidades na gestão dos recursos públicos de que tomarem conhecimento (VIEIRA, 2003, p.113-114).

Em seguida, destaca-se também a criação do portal de transparência da Controladoria-Geral da União em 2004, com o objetivo de garantir e ampliar a transparência da gestão pública e fortalecer a participação social na fiscalização dos gastos e investimentos

do Poder Executivo Federal. Tal iniciativa, reforça-se, surgiu bem antes das leis que impuseram a obrigatoriedade da existência de sítios eletrônicos mantenedores das informações da gestão pública. Nesse ponto, a União sobressaiu-se com a adoção paulatina de medidas a promover a transparência pública.

É interessante observar ainda que esse processo de dar abertura aos dados gerados pelo Poder Público está intrinsecamente interligado com o desenvolvimento da internet e de outras tecnologias da informação e comunicação. Na década de 1990, por exemplo, essas áreas eram incipientes no Brasil, tendo mostrado uma mudança significativa a partir do ano 2000. Resende (2018) explica que o uso disseminado dessas tecnologias pela Administração Pública é algo recente.

Embora a utilização de sistemas de computação na administração pública tenha se iniciado na década de 1960, as aplicações originais eram basicamente dedicadas ao processamento interno de dados relacionados às funções burocráticas, com praticamente nenhum uso orientado à entrega de informações aos cidadãos. Esse cenário pouco muda nas décadas seguintes, com exceção do desenvolvimento de sistemas e terminais de consulta de informações em órgãos públicos e iniciativas pontuais (e muitas vezes até experimentais) de conexão de computadores particulares a sistemas governamentais de informação, de forma restrita e dedicada a conteúdos e usos específicos (Resende, 2018, p. 185).

Dessa forma, a tecnologia assume papel primordial na política pública de transparência, pois, como será apresentado, os dois novos passos adotados com o viés de construção dessa política pública atrelam invariavelmente aos recursos tecnológicos. E a razão é simples:

A tecnologia simplifica e acelera a coleta, análise e disponibilização de informações, fazendo com que ela seja facilmente acessada ou obtida por indivíduos ou organizações a um custo cada vez menor. Essa elevada disponibilidade facilita a identificação das lacunas e insuficiências de informações, induzindo novas demandas, o que realimenta o ciclo, sempre no sentido da busca por maior eficiência na coleta, processamento e disponibilização da informação, reduzindo custos e aumentando a oferta de informações. (RESENDE, 2018, p. 185).

O próximo passo relevante nesse apanhado histórico foi oriundo da inovação contida na lei complementar nº 131/2009. Por meio dela, ficou estabelecido que todos os entes federativos (União, estados e municípios) deveriam disponibilizar: planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. No referido dispositivo, frisou-se que tais informações seriam conferidas ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso aberto ao público.

E mais, estabeleceu prazo para que os entes pudessem se adequar. Os municípios ficaram com um lapso temporal de quatro anos para realizar o ajuste, isso porque,

em sua grande maioria, eles são pequenas unidades administrativas com orçamentos limitados. E uma nota particular, diferente da criação anteriormente do “contas públicas”, foi a previsão pelo legislador de sanções para quem não atendesse os ditames legais.

No tópico seguinte, serão melhor detalhados os impactos dessa lei nos municípios do Amazonas. Há muitas peculiaridades que merecem atenção, o que não se mostra apropriada nesse momento.

Também veiculado por lei, foi o próximo movimento desse processo. A Lei nº 12257/2011 veio expressamente regular o art. 5º, inciso XXXIII da CRFB/1988 (já mencionado no início desse tópico), disciplinando o acesso à informação (pública) e, com isso, reafirmando o paradigma da transparência pública frente o sigilo já propagandeado na Constituição.

No atual estágio (2020), vive-se o momento da implementação de todo esse arcabouço jurídico. Mas não só. Esse é apenas um dos aspectos. Também é presente o processo de adaptação da sociedade a esses novos instrumentos; bem como também dos agentes públicos (de conviverem com toda essa luz sobre suas condutas). Nunca foi dada tanta informação dos atos públicos como agora. Será suficiente? É preciso mais transparência? Tem-se alcançado o objetivo que é o engajamento da população? Perguntas essas que merecem ser investigadas. Afinal, como saber se a política pública já atingiu seu fim ou precisa ser reformulada? Procurar-se-á a resposta de algumas dessas perguntas neste trabalho.

Por hora, volta-se a atenção para o Amazonas e como os municípios aqui localizados se conduziram com todas essas mudanças ocorridas, especialmente a partir de 2009.

## 2.2 A APLICABILIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARÊNCIA NOS MUNICÍPIOS DO AMAZONAS.

Como já mencionado, a iniciativa de medidas de transparência na gestão pública foi normalmente adotada pela esfera federal, seguida pelos estados e depois os municípios. Outra observação pertinente é o fato de que a assimilação e implementação dessa política pública deu-se, principalmente, porque houve a estipulação de sanções legais nos normativos que determinaram a abertura dos dados públicos.

Embora presente essas repreensões aos que desobedecessem, ainda foi necessária a atuação de muitos órgãos de controle, dentre eles o Tribunal de Contas e o Ministério Público junto a ele, para que a implementação das regras e a obediência aos comandos fossem efetivamente cumpridos. No caso dos municípios amazonenses, essas

particularidades foram detectadas conforme se verá adiante. Contudo, iniciar-se-á a análise pelo retrospectivo de transparência pública nesses municípios.

Primeiramente, de 1988 a 2009, a aceção de transparência para esses entes federativos estava adstrito a noção já aclarada da publicidade quanto à disponibilização de atos determinados em canal de comunicação previamente estipulado pela lei, que normalmente seria o diário oficial ou o mural localizado nas estruturas físicas do órgão.

Com a aceção da Lei Complementar nº 131/2009, a noção de transparência é ampliada, bem como a forma por meio do qual seriam disponibilizadas essas informações, via internet. Representou ainda uma mudança de paradigma, consolidado mais tarde pela Lei nº 12257/2011. Além disso, sua contribuição maior está em englobar os municípios nessa política de transparência, por isso a necessidade de descer a detalhes o seu estudo.

A Lei Complementar nº 131/2009, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, trouxe importantes modificações. Com o acréscimo do artigo 73-B, criou-se um cronograma para que todos os membros da federação viabilizassem a “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” (disposto no artigo, 48, §1º, inciso II da lei de responsabilidade fiscal).

Esquematizando o disposto na lei, que previu um escalonamento temporal de acordo com o tamanho populacional a fim de os entes federativos se adequassem, tem-se adiante o quadro 3.

Quadro 3- Escalonamento temporal para implementação da transparência pública prevista na Lei Complementar nº 131/2009

ENTE	PRAZO A CONTAR DA PUBLICAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 131/2009
União Estados Municípios > 100.000 habitantes	1 ano
50.000 habitantes ≤ Municípios ≤ 100.000 habitantes	2 anos
Municípios < 50.000 habitantes	4 anos

Fonte: Autoria própria.

Os municípios localizados no Amazonas à época estavam sujeitos aos seguintes termos: apenas Manaus estava adstrito ao prazo de um ano; Coari, Itacoatiara,

Manacapuru e Parintins ao de dois anos; e todos os demais 57 municípios ao de quatro anos, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (IBGE, 2010).

Em 2014, todos os municípios amazonenses já deveriam ter seus sítios eletrônicos que dispusessem de informações da gestão pública. Contudo, a realidade encontrada à época mostrou-se bem diferente. Em levantamento realizado nos processos iniciados pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas no referido ano sobre a temática de transparência, foram encontrados 26 processos cobrando de municípios a observância da lei quanto à criação dos ‘portais de transparência’.

Essa não foi a única intervenção dos órgãos de controle. Nos anos seguintes, várias manifestações tanto do Ministério Público como do próprio Tribunal de Contas do Estado do Amazonas foram no sentido de repreender e de recomendar o completo ajuste dos municípios ao novo parâmetro adotado.

Além disso, no transcurso do prazo mencionado, surgiu também a Lei nº 12257/2011, que alargou o rol de documentos e informações públicas que deveriam ser disponibilizadas na rede mundial de computadores. Diferentemente da lei de responsabilidade fiscal, ela não previu prazo diferenciado para os distintos entes federativos, devendo todos observá-la após o prazo de 180 dias da sua publicação.

Assim, a Lei de Acesso à Informação, como ficou conhecida, foi publicada em 2011, tendo como um dos fundamentos a regulamentação do artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição da República Federativa Brasileira-CRFB de 1988. Nesse sentido:

A LAI representa uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública, pois define que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção. Qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá solicitar acesso às informações públicas, isto é, aquelas não classificadas como sigilosas, conforme procedimento que observará as regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos (CGU, 2013, p.12).

Hoje, em 2020, e após a atuação reiterada dos órgãos mencionados, todos os municípios amazonenses possuem sítios eletrônicos que, embora muitas vezes deficientes, possuem informação sobre a gestão pública local.

A implementação da política pública de transparência nos municípios tem papel imprescindível no âmbito municipal, pois “o ato de governar se realiza majoritariamente no nível local, nas ruas, escolas, hospitais e espaços de lazer das cidades” (MICHENER et al, 2018, P. 616). E esse ato de governar deve ser também fiscalizado no âmbito local, permitindo o acompanhamento da população que é receptora dos serviços prestados pelo poder público.

Ademais, no caso amazônico, campo escolhido para observar empiricamente os efeitos dessa legislação, muitos municípios não contam com a presença física dos órgãos de

controle institucional, logo a participação da população no acompanhamento da gestão pública local, possível a partir dos atos normativos em comento, é essencial para inibir condutas ímprobas e irregulares, seja por meio de comunicação das irregularidades detectadas aos órgãos de fiscalização competente seja por vias de pressão popular junto aos próprios agentes políticos.

Um ponto ainda merece atenção. Por tudo que foi exposto até o momento, é notável o papel de destaque da internet nesse processo. A política pública de transparência tem sido calcada na disponibilização para acesso público de dados por meio digital em sítios eletrônicos de responsabilidade de cada ente.

Quando se fala em dificuldade de efetivação dessa política, normalmente o aspecto realçado é o da participação da população. Contudo, no contexto amazônico, apresenta-se uma outra dificuldade: a disponibilidade e qualidade da internet.

Em dados compilados pela Agência Nacional de Telecomunicações-ANATEL referentes ao ano de 2019, o Amazonas figurava com a maior parte dos seus municípios ainda não dispoñdo de serviços de internet por meio de cabos de fibra ótica, estando abaixo da média nacional (figura 2).

Figura 2- Dados sobre serviço de internet com fibra ótica no Brasil



Fonte: <https://www.anatel.gov.br/dados/mapeamento-de-redes>

A conexão realizada por este tipo de canal é mais estável e possui uma melhor qualidade, tendo em vista que ela evita perdas de sinal. Contudo, ela exige um maior investimento para colocar-se em operação. Fica evidente, assim, que a infraestrutura de telecomunicações do Amazonas ainda é deficiente, principalmente quanto aos municípios mais isolados do estado.

Essa é outra barreira que precisa ser superada a fim de que garantir condições iguais aos habitantes do interior e da capital, da zona urbana e da zona rural para acesso a um serviço de internet de qualidade e, assim, permitir, dentre eles, o acompanhamento e a fiscalização adequada da Administração Pública.

Essa situação concreta é um dado alarmante, que pouco se tem dado atenção. Esse não é o enfoque do presente trabalho, mas é importante ficar o registro da necessidade da tecnologia alcançar todos, amparando assim as inovações quanto à transparência pública, tais como audiências públicas *online*. Nesse sentido, Sousa (2017, p. 4-5) adverte:

Essas desigualdades são motivo de alerta nas avaliações do impacto da internet, especialmente com o aumento do acesso a mesma. DiMaggio et al. (2001) desde cedo já argumentava que, além do aumento, fazia-se necessário abordar essas iniquidades para que não excluam indivíduos das oportunidades sociais, econômicas e políticas, que são naturalmente intensificadas nesse ambiente virtual.

Prosseguindo na análise, buscar-se-á, no próximo tópico, levantar as origens do dever de transparência dos atos públicos.

### 2.3 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: DEVER QUE FOI CONSTRUÍDO AO LONGO DA EVOLUÇÃO DO ESTADO.

A transparência pública, no atual contexto histórico, tem se consolidado cada vez mais como direito e até como uma garantia dos cidadãos frente ao Estado. Ante mera faculdade anteriormente, hoje a transparência dos atos públicos configura-se um dever e uma obrigação para os agentes públicos e um princípio norteador do Estado. Contudo, para se alcançar esse nível de percepção, o Estado passou por uma lenta evolução, que será abordado abaixo.

Antes de prosseguir nessa retrospectiva, reforça-se que a transparência pública e o Estado estão intimamente entrelaçados. Isso porque o Estado tem por finalidade a busca do bem comum, e a transparência pública, por sua vez, tem por finalidade disponibilizar informações aos cidadãos para que estes verifiquem se os objetivos estatais estão sendo



atendidos. Em outras palavras, a transparência é um elemento que induz maior observância e atenção do Estado aos seus objetivos-fim.

Feita essa observação, passa-se ao estudo do Estado. Inicialmente, é interessante abordar o pensamento de Aristóteles. Embora o conceito de Estado como é entendido atualmente não existisse à época, esse filósofo grego traz noções relevantes de comunidade política que não podem ser descartadas.

Guardadas as proporções, o instituto mais próximo de Estado que tem-se no período da Grécia Antiga são as cidades-estado e, com base nelas, vários aspectos da vida em comunidade organizada foram observados. Na sua obra, Aristóteles levantou questionamentos atuais, em especial sobre a finalidade da pólis. Afinal, o Estado teria objetivos próprios e distintos da sua população ou perseguiria objetivos em linha com os anseios dos seus cidadãos?

Aristóteles (2017) respondeu esse questionamento diversas vezes no seu livro *Política*, destacando que um bom Estado almeja a felicidade dos seus cidadãos. Mas o próprio termo ‘felicidade’ é abstrato, podendo variar conforme o caso. Nesse sentido:

Com efeito, aqueles que sustentam que o bem-estar do indivíduo consiste na sua riqueza pensam também que as riquezas perfazem a felicidade da Cidade como um todo, e aqueles que valorizam a vida de um tirano julgam que a Cidade mais feliz é aquela em que o poder central incide sobre o maior número possível de cidadãos; enquanto os que consideram um indivíduo feliz por sua virtude dizem que a Cidade mais virtuosa é também a mais feliz (ARISTÓTELES, 2017, p.239).

Mais à frente, ele delimita mais o seu objeto para a persecução de um caminho virtuoso e honesto. Ademais, esse autor fez uma interessante observação sobre o comportamento dos cidadãos frente aos assuntos de Estado, relevante até os dias atuais: “qual é o modo de vida mais desejado, o de um cidadão que é membro de uma Cidade, ou de um estrangeiro que não está preso por obrigações políticas?” (ARISTÓTELES, 2017, p. 239-240). Para o autor, a resposta a essa indagação era a escolha de uma vida ativa nos assuntos públicos.

Talvez a facilidade de exprimir esse julgamento seja decorrente das condições sociais presentes na Grécia Antiga. É de conhecimento que as atividades laborais não eram atribuições dos cidadãos, que, por sinal, eram uma pequena parcela da população. Com tais características locais, as barreiras para o envolvimento na política seriam menores.

É interessante observar ainda que o pensamento aristotélico colidirá frontalmente com as teorias de individualismo moderno, sustentado dentre outros por Benjamin Constant. Nessa esteira:

Uma linha de interpretação, que destaca de forma seminal a inadequação do pensamento político de Aristóteles com a modernidade, provém de B. Constant, cuja análise comparativa entre a liberdade dos antigos e a dos modernos tornou-se

paradigmática... A liberdade individual representa uma necessidade moderna porque supõe a livre disponibilidade do indivíduo em relação aos vínculos comunitários, e a liberdade política não é outra coisa senão a garantia desta liberdade. Para os antigos, na visão de Constant, quanto mais presença e participação nos assuntos públicos, mais livres os indivíduos eram, daí a necessidade de uma vida política com participação direta. Para os modernos, a ausência dos assuntos públicos determina um alcance mais amplo para as questões privadas e, portanto, maior fortalecimento da representação política dos direitos individuais. O exercício da política, mediante um governo representativo, permite a existência de um espaço livre e intocável para a realização dos interesses privados (RAMOS, 2004, p. 71-72).

Bem, essa posição extrema do pensamento liberal conjugado com o individualismo como se verá mostrou-se inadequada. Contudo, observa-se que as ideias aristotélicas possuem o gérmen da participação e envolvimento dos cidadãos no seio da comunidade política e do pertencimento do cidadão à comunidade política do seu entorno.

O próximo estágio relevante para o desenvolvimento do Estado nos moldes conhecidos é dado por Thomas Hobbes. Tendo vivido no limiar da revolução científica, entre o Renascimento e a Revolução Industrial, Hobbes, sensível às teses que circulavam, desenvolveu seu pensamento, especialmente da filosofia política, sob dois pilares: o indivíduo e a razão moderna.

Para Hobbes, o Estado surge como uma necessidade para se alcançar a ordem social, pois os homens, no seu estado natural (constructo analítico), teriam propensão para as guerras e desordem. Haveria a necessidade de um poder central e único para organizar a vida comunitária, e o indivíduo deveria obediência ao soberano como consectário lógico para evitar o estado de virtualidade da violência (GUIMARÃES, 1995). Nesse mesmo sentido, Maruyama (2009, p.57) discorre sobre a relação do soberano com o indivíduo no estado hobbesiano:

Os indivíduos devem obediência ao soberano não apenas porque este tem a espada, a força pública, mas também porque é razoável obedecer-lhe, já que sua autoridade recebe de Hobbes uma justificação teórica, racional, com a teoria do pacto político.

Dessa forma, na visão hobbesiana, o indivíduo não participaria efetivamente do poder político, estando esse poder personificado na figura do soberano, que tinha ilimitado poder decisório. A defesa do poder absoluto em Hobbes, por sua vez, não é arbitrária, ela tem razão de existir. Conforme o Estado tenha sido criado para no fim último assegurar a vida dos súditos e conseqüentemente manter a paz e a ordem da comunidade, somente um poder supremo sem amarras poderia garantir tais objetivos (MAGALHÃES, 2010).

É por essa defesa do poder ilimitado ao soberano que muitos associam as ideias provenientes de Hobbes a movimentos totalitários, contudo tal aprofundamento foge ao escopo do trabalho. Em resumo, o pensamento de Hobbes marca uma quebra com os

paradigmas vigente, ao estabelecer as diretrizes de um estado laico, como foco na sobrevivência do indivíduo e baseado na razão. Não havia nesse momento oportunização do indivíduo para participação política, uma vez que o enfoque dado por Hobbes era no fortalecimento do poder central para a perpetuação do Estado. A noção de Estado moderna ganhava seus primeiros contornos.

A próxima etapa verificada na evolução do Estado acompanha o pensamento de Jean-Jacques Rousseau. No mesmo passo de Hobbes, Rousseau filia-se aos contratualistas por entender que o Estado não é um advento natural, mas uma construção humana.

Rousseau, ampliando os objetivos do Estado exposto por Hobbes, estipula que a finalidade da associação política é “a conservação e a prosperidade de seus membros” (ROUSSEAU, 2019, p.98) e tal organização dá-se na forma de estado civil, organização formada pós-pacto social, pautado na igualdade e na vontade geral:

Assim, pela natureza do pacto, todo ato de soberania, isto é, todo ato autêntico da vontade geral, obriga ou favorece igualmente a todos os cidadãos, de modo que o Soberano conhece apenas o corpo da nação e não distingue nenhum daqueles que o compõem... vê-se, por aí que o poder soberano, por mais absoluto, sagrado e inviolável que seja, não ultrapassa nem pode ultrapassar os limites das convenções gerais e que todo homem pode dispor plenamente do que lhe foi deixado de seus bens e de sua liberdade por essas convenções (Rousseau, 2019, p. 50).

Não é só. Em passagem bastante cristalina, esse autor declara a importância do envolvimento dos cidadãos na esfera política e o reflexo na qualidade do governo estabelecido:

Quanto melhor constituído é o Estado, mais os assuntos públicos prevalecem sobre os privados no espírito dos cidadãos... Em uma Cidade bem constituída, todos correm às assembleias; sob uma mau Governo, ninguém dá um passo para comparecer: porque ninguém se interessa pelo que lá se faz, porque se prevê que a vontade geral não dominará e, enfim, porque os cuidados domésticos absorvem tudo. As boas leis fazem surgir outras melhores, as más conduzem a piores. Assim que alguém diz dos assuntos do Estado “que me importa?”, deve-se contar que o Estado está perdido (Rousseau, 2019, p. 108).

Assim, o pensamento de Rousseau trouxe importantes contribuições para o estudo do Estado e da política, tendo influenciado o pensamento democrático atual. Como assevera Andrade (2014), em *O Contrato Social*, o autor estabelece os contornos de um Estado, baseado no consenso geral e garantidor dos direitos dos cidadãos. Sua influência ainda é percebida em movimentos revolucionários a exemplo da Revolução Francesa e em documentos históricos a exemplo da Declaração Universal do Homem e do Cidadão.

A figura do Estado, como elemento de organização territorial e política de um dado povo soberanamente em relação a outros, estava instituída. Contudo, ele ainda passaria

por muitas etapas de evolução. Explica-se. Se no seu aspecto externo, os contornos estavam delimitados; internamente, a relação entre o Estado e os súditos/os cidadãos necessitava de aprofundamento e maturação, algo que veio posteriormente.

Como dito acima, inicialmente o Estado não consagrava qualquer direito ou garantia aos seus súditos/cidadãos, que se encontravam desprotegidos frente ao poder estatal. Embora a finalidade do ente estatal, da análise dos pensadores que escreveram sobre ele, tenha se mantido na busca pelo bem geral da população; no decorrer da História, percebeu-se desvios dessa finalidade, o que motivou insurreições e revoluções que ocasionaram alterações graduais nos direitos a serem consagrados e garantidos pelo Estado à população correlata.

Essas conquistas foram graduais com efeito espiralado ampliativo, uma vez que, a cada nova concessão, o campo atingido era alargado. O estudo dessa evolução dos direitos básicos fundamentais foi realizado por muitos estudiosos, destacando-se, no Brasil, o jurista Paulo Bonavides. Ressalta-se, ainda, que, embora inicialmente usado o termo geração para indicar os estágios identificados, essa nomenclatura entrou em desuso por passar uma ideia de superação ao discorrer de um bloco ao outro. Optou-se, nesta pesquisa, pela utilização da palavra dimensão, como assevera a doutrina contemporânea. Feitas essas observações, passa-se a identificar o conteúdo de cada dimensão.

A primeira dimensão de direitos a serem cotejados, pois, foi os da liberdade, os quais englobam os direitos civis e políticos, seguidos pelos da igualdade, os quais incluem direitos sociais, culturais e econômicos, e posteriormente os da fraternidade, albergados pelos direitos à paz, ao desenvolvimento, e ao meio ambiente.

Bonavides (2004), por sua vez, detalha cada uma dessas fases. A primeira tem o indivíduo como elemento central, caracterizado por um não fazer (não interferência) do Estado, enquanto a segunda tem o aspecto social destacado, exigindo-se do Estado atividades e prestações positivas em busca do bem estar da população. Já a última tem como destinatário o gênero humano, que extrapola o indivíduo, certa coletividade e até mesmo os limites de um Estado.

Reforça-se que a evolução desses direitos não se deu de forma linear nem uniforme. Conforme discorre Oliveira e Raminelli (2014, p. 162)), “de acordo com as necessidades de cada época da história, eram fixados os direitos mais essenciais do ser humano”. Nesse sentido, Bonavides (2004, p. 563) esclarece:

Se hoje esses direitos parecem já pacificados na codificação política, em verdade se moveram em cada país constitucional num processo dinâmico e ascendente, entrecortado não raro de eventuais recuos, conforme a natureza do respectivo modelo de sociedade, mas permitindo visualizar a cada passo uma trajetória que passa com

frequência do mero reconhecimento formal para concretizações parciais e progressivas, até ganhar a máxima amplitude nos quadros consensuais de efetivação democrática do poder.

Ademais, cogita-se a existência ainda do direito à democracia. Embora haja dissenso sobre se ela faria parte da terceira dimensão ou de uma quarta (uma nova dimensão), o que não interfere na análise pretendida, o direito à democracia revela uma superação do paradigma da democracia apenas como mera forma de Governo, elevando-a a elemento indissociável a estrutura do Estado contemporâneo (BERNADES, 2015).

Tendo a democracia como elemento base e imprescindível para composição do Estado contemporâneo ocidental, o princípio de acesso à informação surge como uma decorrência natural do sistema, possuindo duas facetas (o direito de emitir e receber informações e o dever de informar), com vistas a permitir uma sociedade participativa (OLIVEIRA; RAMINELLI, 2014). Sobre esse subprincípio, Lopes (1998, p. 190 *apud* BERNADES, 2015, p. 61) alerta que:

não se está mais diante de um direito puramente individual, ligado à liberdade de expressão e opinião, ou tampouco num direito relacionado apenas ao aspecto republicano do Estado de Direito, onde se exige publicidade das ações governamentais, como forma de garantir o exercício dos direitos políticos do cidadão.

Destaca-se ainda que o princípio de acesso à informação correlacionado a transparência pública não é exatamente uma construção nova. Pelo contrário, como já mencionado neste trabalho, uma das primeiras impressões normativas desse vetor axiológico encontra-se na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, ao estipular que o administrador público tem a obrigação de prestar contas; e a sociedade, o direito de requerê-las. Em documento mais recente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 também confere aos homens o direito à informação:

Artigo XIX. Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de **procurar, receber e difundir**, sem consideração de fronteiras, **informações** e ideias por qualquer meio de expressão (ONU, 2009, p. 10).(grifa-se)

E no âmbito do ordenamento jurídico pátrio, a Constituição de 1988, como já retratado, incorporou tal subprincípio, em diversas passagens, em especial no art. 5º, inciso XIV, o que resvalou nas normas infraconstitucionais.

Por último, é preciso realçar que, nesse processo de concretização do acesso à informação no âmbito da Administração Pública brasileira, o uso de tecnologia de informação e comunicação tornou-se importante. Contudo, a utilização massiva desses recursos tecnológicos gradativamente manejados para a divulgação das informações públicas tem

levantado a seguinte questão: até que ponto conseguimos processar tanta informação? Ponto esse que será trabalhado no próximo tópico.

#### 2.4 TRANSPARÊNCIA DE MAIS ATRAPALHA?

A implementação da política pública de transparência no Brasil, norteadada pela Lei Complementar nº 101/2000 (com a alteração promovida por Lei Complementar nº 187/2009) e a Lei nº 12527/2011, já está perto de alcançar uma década de existência. E o caminho priorizado para viabilizar a disponibilização desses dados públicos (execução orçamentária, contratos, licitações, pessoal, dentre outros) foi a criação de sítios eletrônicos de responsabilidade de cada ente e órgão públicos.

Embora essas normas disponham sobre diversas matérias do âmbito da Administração Pública, isso não significa que todos os assuntos geridos pelo Poder Público devam ser de conhecimento geral. Há assuntos que, dada a sua especificidade e sensibilidade, são tratados reservadamente, já que a não observância dessa restrição, em princípio, seria mais danoso. Tal exceção à política mencionada encontra respaldo na própria norma constitucional, que resguarda os interesses concernentes à segurança da sociedade e do Estado (parte final do art. 5º, inciso XXXIII da CRFB/1988).

Diante desse quadro, percebe-se claramente um movimento de superação de um paradigma para a instauração de uma nova ordem. O sigilo era a regra; e a transparência, o novo paradigma almejado. Nas palavras de Torralba (2018, p. 10):

Os cidadãos a exigem das instituições públicas, dos meios de comunicação social e das organizações privadas; exigem leis para garantir seu exercício, esperam saber o que acontece no interior das administrações públicas, como é investido o dinheiro pago por todos nós, como as decisões são tomadas nos bastidores do poder. Há um anseio por transparência. Se devemos qualificar esse desejo coletivo, só podemos qualificá-lo como positivo, mas não nos enganemos, ele não nasce por acaso nem por geração espontânea. É um valor que nasce por reação, como resposta a um período de opacidade e de ignorância.

E nesse período de transição, encontravam-se inúmeras condutas contrárias ao novo parâmetro disfarçadas. Em relato de sobre um caso concreto ocorrido na década de 90, Euletério (1997 *apud* RESENDE, 2018, p. 181) destaca como os governos negavam a informação solicitada sem apresentar exatamente uma negativa: “entre o ‘não’ que jamais é declarado e o ‘sim’ que nunca é dito, a tática é fazer com que o interessado desista sem que seja preciso negar-lhe dados que não podem ser negado”.

Torralba (2018) afirma que, diante do paradigma anteriormente vigente, muitas condutas desonestas e ilegais encontravam guarida na opacidade do sistema. E é pela tomada de consciência desses fatos, que a transparência passou a ser exigida cada vez mais.

Vimos de um mundo opaco e vimos para onde a opacidade nos conduziu. A pessoa honesta não teme a transparência, porque não tem nada a ocultar, porque nela existe uma simetria entre o ser e a aparência, entre o que faz e o que diz, entre o que pensa e o que é. Não precisa se esconder para fazer trabalhos sujos, não precisa fechar a cortina de veludo para realizar sua atividade diária (Torralba, 2018, p. 12).

No estudo realizado por Roberto DaMatta para Controladoria Geral da União (CGU, 2011), em momento antecedente aos plenos efeitos da Lei nº 12527/2011, ficou evidente ainda a presença da cultura do sigilo, mesmo diante do reconhecimento dos direitos consagrados naquele normativo. Havia elevado nível de desconfiança do agente público sobre quem receberia a informação.

Por exemplo, alguns entrevistados responderam que cumpriria questionar o solicitante sobre a finalidade pretendida para a informação, a fim de impedi-lo de usá-la em spam; do mesmo modo, seria preciso identificá-lo minuciosamente, caso venha a ser necessário responsabilizá-lo pelo mau uso da informação obtida. (CGU, 2011, p. 32).

Ainda que seja possível encontrar condutas desse tipo, elas estão mais escassas. O movimento em direção à transparência pública tem-se consolidado a cada dia, seja por meio de acompanhamento dos órgãos de controle, de entidades não-governamentais e dos veículos de comunicação.

Ademais, a implementação da política pública de transparência tem propiciado a disponibilização de dados e informações, dos mais variados assuntos e de graus de importância diversos. Essa proliferação, de um certo modo, pode provocar a indagação de quanta transparência necessitam ou são capazes de assimilar os cidadãos, pois a desordem e a quantidade dos dados ofertados podem desencorajar e até desestimular o acompanhamento dos mesmos.

É importante considerar que o processo ainda é recente, com menos de 10 anos. Mas uma coisa é certa: retirar o direito a ter os dados sobre a gestão pública é um retrocesso inimaginável. É legítimo o interesse em rastrear a aplicação dos recursos públicos, uma vez que os objetivos perseguidos pelas instituições públicas são a maximização do bem-estar geral.

Assim, ainda se constata um processo de adaptação aos novos parâmetros de transparência pública, tanto da esfera pública como dos cidadãos. Antes de preocupar-se, pois, com a assimilação dos dados produzidos em massa, uma etapa anterior ainda precisa ser

vencida: a do envolvimento dos cidadãos nesse processo, como já alardeado em outros momentos deste trabalho.

Por fim, para dar continuidade ao estudo até aqui elaborado, tratar-se-á, na próxima seção, sobre o Tribunal de Contas como elemento atuante na implementação da política pública de transparência.



### 3. TRIBUNAL DE CONTAS

Feitas as considerações sobre a política pública de transparência no Brasil, agora se iniciará a abordagem sobre o Tribunal de Contas. Em um primeiro momento, talvez a ligação entre esta e aquela seção não seja aparente, mas há sim um liame entre elas, a qual será tratado nesta seção. Contudo, sem pular etapas, precisa-se conhecer antes esse órgão de controle para poder lançar-se às discussões e digressões pertinentes ao tema base desta dissertação.

De uma forma geral, a evolução administrativa e jurídica dos Estados contemporâneos fez com que mecanismos de controle da Administração Pública surgissem e fossem implementados seja na alçada do Poder Executivo, como também por meio do Poder Legislativo e de órgãos autônomos (esses caracterizados por não se enquadrarem na tradicional tripartição de Poderes). A necessidade da existência dessas estruturas de controle, mesmo em países desenvolvidos, indica que a questão de perda de eficiência da gestão pública e de desvio de recursos públicos são temas presentes e reais na organização do Estado em maior ou menor grau (SPECK, 2000).

Dentre essas estruturas de controle, há aquelas cujo objetivo principal é justamente realizar esse acompanhamento e fiscalização do emprego das verbas públicas. Speck (2000, p. 11) aduz que, nessa atividade:

elementos centrais são, primeiro, instituições internas da administração para detectar falhas individuais e perdas sistêmicas de eficiência; segundo, comissões parlamentares específicas para o controle da execução orçamentária; e, terceiro, instituições externas à administração e ao parlamento.

Conforme a segmentação acima, seria exemplo de cada uma dessas categorias, respectivamente, o controle interno de cada Poder, comissão mista de planos, orçamentos públicos e fiscalização do Congresso Nacional e, por fim, instituições superiores de controle financeiro-orçamentário. É nesse último grupo que o Tribunal de Contas encaixa-se.

Antes de prosseguir, contudo, é pertinente, para melhor esclarecimento do assunto, abordar o mapeamento da atividade de controle sob o enfoque do Estado e sociedade (quadro 4).

A dimensão A e C referem-se, respectivamente, ao controle que a sociedade exerce sobre ela mesmo (sob aspectos de elementos culturais, relações sociais, hábitos) e ao controle que o Estado exerce sobre o cidadão (por meio de normas reguladoras, leis penais) (BUGARIN; VIEIRA; GARCIA, 2003). Essas duas categorias não são abordadas aqui.

Quadro 4- Estado e Sociedade e a relação de fiscalização entre si.

<b>Quatro dimensões de controle entre Estado e sociedade</b>		
Controlado	Controlador	
	Sociedade	Estado
Sociedade	A	C
Estado	B	D

Fonte: SPECK, 2000, p. 13

Por outro lado, interessa-nos neste trabalho as dimensões B e D. A relação B trata do controle que a sociedade exerce sobre o Estado. Embora predominantemente apontem para o controle da sociedade no campo político, por meio das eleições, também está albergado a noção de controle social dos recursos públicos, tema esse discutido na seção 1. Já D representa o controle do Estado sobre ele mesmo, incluindo nesse contexto todos os órgãos públicos que, de uma forma principal ou secundária, exerçam atividade de controle dos atos públicos. Nessa última dimensão, encontram-se Poder Judiciário, Ministério Público, controle interno e Tribunais de Contas.

Assim a abordagem do tema controle por meio desse quadro permite-nos a identificação das diversas relações existentes no sistema sociopolítico e suas implicações. Para essa seção, a relação que nos interessa é a de letra D, que é a dinâmica da qual participa o Tribunal de Contas, objeto de estudo aqui proposto. Por hora, abordar-se-á, no próximo item, a estrutura e funcionamento dessa entidade.

### 3.1.O TRIBUNAL DE CONTAS: ESTRUTURA, ATUAÇÃO E ORGANIZAÇÃO

O Tribunal de Contas, embora diversas iniciativas de criação tenham ocorrido durante a monarquia, somente veio a ser criado após a proclamação da república, precisamente em 1890, por meio do Decreto 966-A. Nas palavras de seu idealizador, então ministro da fazenda Rui Barbosa, o Tribunal de Contas nasceu com uma importante missão, a de tutelar as finanças públicas:

Faltava ao Governo coroar a sua obra com a mais importante providência, que uma sociedade política bem constituída pôde exigir de seus representantes. Referimo-nos à necessidade de tomar o orçamento uma instituição inviolável e soberana, em sua missão de prover às necessidades públicas mediante o menor sacrifício dos contribuintes, à necessidade urgente de fazer dessa lei das leis uma força da nação, um sistema saíbo, econômico, escudado contra todos os desvios, todas as vontades,

todos os poderes que ousem perturbar-lhe o curso traçado. Nenhuma instituição é mais relevante, para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária. Mas em nenhuma também ha maior facilidade aos mais graves e perigosos abusos (BARBOSA, 1890, p. 1).

É interessante observar que, durante esses 130 anos de existência, o Tribunal de Contas não sofreu grandes mudanças internas quando comparado com o sistema político nacional, que já foi desde a adoção do desenvolvimentismo ao liberalismo, de regimes democráticos a autoritários, presidencialismo à parlamentarismo (SPECK, 2000).

Em todas as constituições que o Brasil teve pós-Proclamação da República, o Tribunal de Contas foi contemplado com *status* constitucional. Conforme o quadro 5, é possível perceber que as nuances da sua formatação foram mantidas ao longo da história constitucional do país.

Quadro 5- Tribunal de Contas e as constituições do Brasil

Constituição	Artigo de referência sobre o Tribunal de Contas
1891	Art 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.
1934	Art 99 - É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.
1937	Art. 114 - Para acompanhar, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.
1946	Art 22 - A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais.
1967	Art.71 § 1º -O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.
1969	Art.70 § 1º O contróle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valôres públicos.
1988	Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

Fonte: Autoria própria.

Contudo, o seu *locus* dentro da Carta Constitucional sofreu interessantes mudanças, que refletiam a inteligência da época frente a posição deste órgão à clássica tripartição de poderes. Em resumo, afirma Speck (2000, p.45) que:

a caracterização da nova instituição por Barbosa como “intermediária” — ou independente — entre os poderes indicou claramente que ela não seria parte de um deles. Essa posição intermediária entre os três poderes caracterizaria a posição do Tribunal de Contas nas primeiras três Constituições republicanas. Na Constituição de 1891, a referência ao TCU não está em nenhuma das seções dedicadas aos poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário. Ao contrário, o Tribunal foi inserido nas Disposições Gerais. Essa equidistância do Legislativo e do Executivo se repetirá nas duas Constituições seguintes. Em 1934, o Tribunal de Contas é mencionado no capítulo referente aos órgãos de cooperação, dos quais fazem parte também o Ministério Público e os conselhos técnicos. Em 1937, finalmente a instituição é inserida nos capítulos do Poder Judiciário. E, somente a partir da Constituição de 1946, o TCU figura dentro da parte da Constituição relacionada ao Poder Legislativo. Essa decisão se repetirá nos textos constitucionais de 1967 e 1988.

Dessa forma, atualmente mostra-se consensual o fato do Tribunal de Contas estar atrelado ao Poder Legislativo. Contudo, isso não significa que este órgão seja subordinado à esfera legislativa. Embora ainda haja defensores da posição de existência de uma relação de hierarquia com o Poder Legislativo, prevalece o entendimento da autonomia do tribunal de contas como instituição. Nas palavras de Busquets (2010, p.128), “o auxílio a que alude o dispositivo legal diz respeito a colaboração, ajuda, não à submissão, como equivocadamente defendem alguns”.

Além disso, destaca-se, nesse período, que permaneceram, em grau de relevância maior ou menor, as três funções básicas atribuídas ao tribunal de contas, que são: fiscalização da execução financeira dentro da legislação orçamentária, a liquidação das contas dos administradores e a assessoria ao Congresso no julgamento das contas do governo. Por sua vez, a Constituição de 1988 traz, no seu bojo, essas funções, mas ela não repete apenas o que já havia sido instituído e oportunamente trouxe inovações relevantes para as atividades desenvolvidas pelo tribunal de contas.

Assim, por meio da CRFB/1988, primeiramente, ficou definido quem estaria obrigado a prestar contas dos recursos públicos. Por muito tempo, perduraram dúvidas sobre essa sujeição passiva diante do surgimento de novas entidades estatais e paraestatais, o que ficou resolvido pela adoção de uma cláusula ampla e geral contida na constituição vigente.

A Constituição de 1988 não somente ampliou a definição do rol dos incluídos na fiscalização pelo Tribunal de Contas como também definiu claramente a responsabilidade daqueles para prestarem contas ao Tribunal. Assim, no primeiro caso, a fórmula dos “responsáveis ou administradores por bens e valores públicos”, que constava nas Constituições anteriores, é complementada pela seguinte definição adicional: “qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde,

gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária”.(SPECK, 2000, p. 76)

Também foram incrementados os parâmetros pelos quais, no desempenho de seu mister constitucional, as ações públicas poderiam ser fiscalizadas. Antes sujeitas ao mero aspecto da legalidade orçamentária e escrituração contábil, agora também é possível analisar sob o prisma da legitimidade e da economicidade (SPECK, 2000).

A economicidade, por exemplo, autoriza o Tribunal de Contas apreciar as informações levadas ao seu conhecimento por uma relação de custo-benefício, a fim de averiguar se foi escolhida a proposta mais vantajosa para a Administração. Ainda sobre esse parâmetro:

O vocábulo economicidade se vincula no domínio da ciência econômica e das ciências de gestão à idéia fundamental de desempenho qualitativo. Trata-se da obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais em um dado cenário socioeconômico...Cumpra, ora, destacar que, apesar de o princípio em tela não se encontrar formalmente entre aqueles constitucionalmente previstos para a Administração Pública Federal (art. 37, caput), impõe-se materialmente como um dos vetores essenciais da boa e regular gestão de bens e recursos públicos. Ademais, é inegável que o princípio da economicidade se harmoniza integral e complementarmente com o recém-introduzido princípio da eficiência (EC nº 19/98), sendo deste, com efeito, corolário, e vice-versa (BUGARIN, 1998, p.42-43).

Assim, a economicidade extrapola o sentido de mera economia de gastos que conduziria apenas uma análise superficial das despesas realizadas. “É, sobretudo, a justa adequação e equilíbrio entre as duas vertentes das finanças públicas” (TORRES, 1994, p. 267), implicando um balanceamento entre as receitas auferidas e as despesas realizadas.

Já a legitimidade permite a valoração da conduta por meio de elementos como a justiça, a moralidade e a proporcionalidade/razoabilidade, ainda que, sob o aspecto da legalidade, esteja em conformidade a medida adotada. Torres (1994), sobre esse parâmetro, afirma sobre a possibilidade de analisar as ações públicas com base em noções de justiça ao mesmo tempo que se depara com o confronto dos anseios da comunidade.

Além disso, um fator ainda não foi mencionado: o campo de abrangência do tribunal de contas. Até agora, falou-se de tribunal de contas de forma una a fim de explicitar as razões de seu aparecimento, de sua estrutura e funções. Contudo, é preciso aclarar que existem diversos tribunais de contas no Brasil. Isso porque o Estado brasileiro adotou o modelo federativo, constituído de entes autônomos, quais sejam: União, Estados e Municípios. E o campo de atuação de cada tribunal de contas é conforme o seu ente instituidor.

Assim, a entidade criada em 1890 e retratada na Constituição de 1891 foi o Tribunal de Contas da União, que inaugurou o modelo de fiscalização dos recursos públicos em solo pátrio. Não foi mencionada, nesse texto constitucional, nada sobre tribunal de contas do estado. E devido a esse silêncio, os tribunais de contas estaduais e até municipais surgiram contingentemente, como se extrai do quadro 6.

Quadro 6- Criação dos Tribunais de Contas dos Estados

TCE	Ano da criação
BA	1915
SP	1921
CE	1935
MG	1935
RS	1935
PI	1946
MA	1946
PR	1947
AL	1947
PA	1947
GO	1947
AM	1950
MT	1953

TCE	Ano da criação
SC	1955
ES	1957
DF	1960
PE	1967
SE	1969
RJ	1975*
MS	1979
RO	1983
AC	1987
RR	1988
TO	1989
AP	1991
-	-

\*fusão do Tribunal de Contas do Estado da Guanabara de 1960 com o Tribunal de Contas do Rio de Janeiro de 1945.

Fonte: Autoria própria

Esse movimento de criação nas demais esferas reflete um dogma aceito no constitucionalismo nacional que é o princípio da simetria, no qual estados e municípios reproduzem, em suas esferas, dispositivos iguais ou assemelhados dispostos na constituição do Estado brasileiro. Além disso, os recursos públicos de origem estadual e municipal também precisavam de fiscalização.

Essa ausência de normatividade no principal diploma nacional, persistiu até o diploma de 1946 (quadro 7), em que, pela primeira vez, há a menção constitucional da necessidade de controle dos recursos públicos em âmbito estadual e municipal, que seria definido no âmbito das constituições estaduais. E, com a CRFB/1988, essa matéria foi

expressamente regulada, determinado que as regras ali dispostas, no que couber, são aplicáveis aos órgãos estaduais. E ainda estabeleceu o mandamento vedatório sobre a criação de tribunais de contas na esfera municipal, autorizando apenas a permanência dos que já existiam.

Quadro 7- Tribunal de Contas estadual e constituições do Brasil

Constituição	Artigo
1891	Inexistente
1934	Inexistente
1937	Inexistente
1946	Art 22 - A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais.
1967	inexistente
1969	Art. 15 § 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que fôr atribuída essa incumbência.
1988	Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Fonte: Autoria própria.

Assim, pelo desenho constitucional, o Tribunal de Contas da União fiscalizará as contas e despesas da União e, de modo geral, o Tribunal de Conta Estadual, as contas de dado Estado e Município nele contido (em número igual de estados existentes somado ao Distrito Federal). De modo excepcional, existirá o Tribunal de Contas Municipal que cuidará apenas das contas de município específico (casos apenas das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro).

Entendido o contexto geral de criação e desenvolvimento do tribunal de contas, faz-se interessante, neste trabalho, a abordagem quanto ao surgimento do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e o seu papel na atividade de controle, objeto do próximo tópico.

### 3.2.O TRIBUNAL DE CONTAS DO AMAZONAS: HISTÓRIA E ÂMBITO DE ATUAÇÃO

O Tribunal de Contas do Amazonas foi criado em 1950, por meio da Lei nº 747/1950, tendo por fundamento o art. 22 da Constituição de 1946 e o art. 100 da Constituição Estadual de 1947 e por funções as seguintes:

- acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução orçamentária;
- julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos estaduais;
- julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

Conforme aponta Garcia (2015), a criação do Tribunal de Contas do Amazonas provocara discussões na sociedade, pois, tendo sido proposto em fim de mandato eleitoral, alguns argumentavam que a expansão da máquina estadual oneraria os recursos públicos e serviriam para apaziguar os interesses partidários. Em contraposição, os que defendiam acreditavam que a existência de órgão de controle estadual contribuiria para a melhor aplicação dessas verbas. Tais discussões, por sua vez, revelariam que o assunto não estava pacificado e eram um prenúncio do que estava por vir.

Com a mudança de governo, o qual não era favorável a existência do Tribunal de Contas, começou-se um esvaziamento das atribuições dos órgãos, uma vez que o Governo do Estado não encaminhava para apreciação do referido órgão de controle os documentos necessários, tornando-o inócuo (GARCIA, 2015). Por fim, seguindo uma praxe de não continuidade das ações de um governo opositor e após as ações de esvaziamento, o Tribunal de Contas do Amazonas foi extinto com menos de um ano de existência (1951), tendo sido breve a primeira experiência.

Vivendo à época um momento conturbado na política, em que o grupo elevado pelo varguismo encontrava-se desgastado e perdia posições-chave de comando (GARCIA, 2015), o Tribunal de Contas do Amazonas foi restaurado por meio da lei nº 747/1954, não sofrendo mais solução de continuidade desde lá. Sobre esse período, é interessante o relato contido na ata de reinstalação dos trabalhos:

O Tribunal de Contas do Amazonas, hoje reinstalado por força da Lei nº 317, de 29 de novembro de 1954, emanada do Poder Legislativo, tem já, no seu corpo de adolescente heróico, a cicatriz denunciadora da luta que define o seu próprio destino, ou seja, pugnar pela sobrevivência integral do magnífico império da lei, restabelecendo, assim, a milagrosa e inconsútil força que disciplina os objetivos da vida e dá a cada um o direito de exercitá-la em comunidade. Por quatro anos, as suas portas se fecharam ao sabor das competições efêmeras e dispersivas da política vaidosa, e por outro tanto de tempo se dispuseram os seus ilustres membros a uma comovedora e admirável sobrevivência, que lhes deu, por fim, a certeza plena de ser o Tribunal perfeitamente útil e necessário ao organismo administrativo do Estado (GARCIA, 2015, p. 59).



Da reinstalação até 1988, data da promulgação da constituição vigente, muitas mudanças ocorreram no quadro nacional e regional. Em 1964, no plano político, os militares assumiram o Poder, instalando um regime militar. Com isso, muitas das atribuições dos órgãos públicos, especialmente os de controle, foram diminuídas. Na esfera federal, por exemplo, o Tribunal de Contas da União poderia, ao detectar impropriedades, determinar as correções, no entanto, essas determinações poderiam ser contrariadas pelo Presidente da República (SPECK, 2000). E pela simetria, a norma também era aplicada nas outras esferas.

No plano econômico, o país passou por um crescimento notável, denominado por ‘milagre econômico’. No Amazonas, a economia também passou por relevantes mudanças com a criação e instalação da zona franca de Manaus, o qual dinamizou a economia e desenvolveu pontualmente a região.

Com a CRFB/1988, como já mencionado, a atividade desempenhada pelos Tribunais de Contas, no âmbito do controle externo, ganhou destaque, encontrando uma seção específica para detalhar suas atribuições elevadas ao patamar constitucional. E não foi somente uma repetição de velhas competências, houve uma ampliação desse rol para tornar a atividade de controle dos recursos públicos mais efetiva.

Acompanhando essa norma, a Constituição do Amazonas, promulgada em 1989, reproduziu os dispositivos relativos à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, fazendo os devidos ajustes ao contexto estadual.

E desde 1988, os tribunais de contas encontram meio fértil para desenvolverem suas funções, para ressignificarem o seu papel na sociedade, para reinterpretarem antigos comandos legais a fim de extrair novos sentidos, para atenderem a demandas específicas de suas regiões, para modernizarem seus procedimentos.

Nessa nova visão de mundo, os Tribunais de Contas aproximaram-se dos gestores e dos cidadãos, com as criações das Escolas de Contas; passaram a adotar o parâmetro da legalidade não apenas para aferir questões no âmbito orçamentário-financeiro mas também para averiguar a adesão dos órgãos públicos às políticas públicas implementadas por lei; criaram ouvidorias como canal para os cidadãos formalizarem as denúncias e irregularidades de que tenham conhecimento; dentre outras.

No Amazonas, o Tribunal de Contas Estadual também seguiu todo esse processo de maturação, alcançando também esses níveis de desenvolvimento. Como exemplo, cita-se a criação da ouvidoria em 2006 e da escola de contas em 2009 (GARCIA, 2015).

Também passou a acompanhar a implementação das políticas públicas analisadas sob os aspectos da legalidade, o que destaca a importância deste órgão para esta pesquisa.

O TCE/AM, a título de exemplificação, em território amazonense, já se debruçou na averiguação do cumprimento da política nacional de resíduos sólidos, no atendimento à política de preservação do meio ambiente, em especial queimadas e desmatamento, e na observação à política pública de transparência.

Sobre esse último ponto, para melhor detalhar e explicar o papel do tribunal nesse processo da implementação da política pública de transparências dos órgãos públicos, remete-se ao próximo tópico de estudo.

### 3.3.O INÍCIO DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARÊNCIA: O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS.

Antes de adentrarmos neste item, é preciso apresentar outro participante na dinâmica intrínseca do Tribunal de Contas, que é o Ministério Público de Contas-MPC. Com funções análogas aos outros Ministérios Públicos com atuação perante o Poder Judiciário, o Ministério Público de Contas, por sua vez, está adstrito ao campo do controle externo, com atuação na esfera de atribuições do Tribunal de Contas, tendo por missão, no desenrolar das ações públicas governamentais, resguardar a lei e todo o ordenamento jurídico e zelar pelo bom emprego dos recursos públicos.

Embora o MPC tenha um papel de extrema relevância para a atividade de fiscalização e acompanhamento dos gastos públicos, ele ainda é pouco conhecido, mesmo remontando, para alguns pesquisadores, a sua criação ao do Tribunal de Contas. Esse tópico não é consensual, pois outros apontam para sua existência apenas quando houve menção formal a esse ente. Nesse sentido, Lordello (1998, p.29) discorre:

Muitos autores simpatizam com a idéia de sua concepção paralela ao do próprio Tribunal de Contas. É que este — o TCU — foi criado, em 7 de novembro de 1890, pelo grande Ruy Barbosa, então Ministro da Fazenda; definido na Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891; definitivamente instalado em 17 de janeiro de 1893. Apresentava, em seu Corpo Deliberativo, a composição de cinco membros, dos quais um era representante do Ministério Público. No entanto, outros entendem a criação histórica do MP “especial” com a ligeira menção desse órgão na Constituição de 1967, verbis: “O Tribunal de Contas, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou das Auditorias Financeiras e Orçamentárias e demais órgãos auxiliares, se verificar a ilegalidade de qualquer despesa....Diante de uma situação de consolidação desse órgão, com o decreto-lei federal 199/67, que previu a participação do MP junto aos Tribunais de Contas, muitos estados agiram no sentido de fazer aplicar tal instituição no âmbito estadual.

No caso do Ministério Público de Contas do Amazonas, sua história coincide com a criação do Tribunal de Contas estadual, no qual havia a previsão de nomeação de um procurador, por meio da Lei nº 747/1950. Porém, foi com a edição da Lei nº 874/1950, a primeira Lei Orgânica, que se mencionou a expressão Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, com a delimitação de atribuições e sua estruturação (GARCIA, 2015).

Tal prelúdio foi necessário, porque, como se verá, o MPC/AM teve papel chave na implementação da política pública de transparência juntamente com o Tribunal de Contas estadual. Por sinal, foi por meio da intervenção do Ministério Público de Contas inicialmente que o Tribunal de Contas do Amazonas teve o impulso para analisar a implementação da política pública de transparência, instituída pela Lei Complementar nº 101/2000 e pela Lei nº 12527/ 2011.

O MPC/AM interpôs diversas representações (natureza de processo para investigar irregularidades detectadas), no qual era denunciado os órgãos públicos que estavam descumprindo a legislação mencionada. Para o objetivo desta pesquisa, restringir-se-á aos processos cujo polo passivo era ocupado por municípios do interior. E, tendo em vista essa ação sistemática, foram interpostos diversos processos para apurar o não atendimento à política pública de transparência baseada essa em sítios eletrônicos com as informações.

Para exemplificar, foram escolhidos aleatoriamente dez processos dessa época a fim de que se possa ter um exemplo da postura do Tribunal frente a essa demanda, como também expor a posição dos municípios quanto à temática (quadro 8).

Quadro 8- Processos do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas sobre a temática transparência pública em 2014 (continua)

Processo	Município	Data da propositura	Parecer do MPC	Decisão	Caso
10447/2014	Japurá	07/02/2014	1758/2014	247/2014	1
10445/2014	Novo Aripuanã	07/02/2014	959/2014 e 1338/2014	207/2014	2
10444/2014	Santa Izabel do Rio Negro	07/02/2014	1339/2014	176/2014	3
10451/2014	Presidente Figueiredo	07/02/2014	1139/2014	307/2014	4
10523/2014	Manicoré	14/02/2014	1120/214 e 2160/2014	345/2014	5
11330/2014	Beruri	23/04/2014	2802/2015	9/2016	6

Quadro 8- Processos do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas sobre a temática transparência pública em 2014

Processo	Município	Data da propositura	Parecer do MPC	Decisão	Caso
11325/2014	Boca do Acre	22/04/2014	-	171/2014	7
11217/2014	Coari	23/04/2014	2434/215	228/2015	8
11222/2014	Manacapuru	23/04/2014	-	-	9

Fonte: Autoria própria.

Em todos os casos levantados, na data da propositura da representação, não foi constatado, pelo MPC/AM, sítio eletrônico que contivesse os dados de gestão do ente em questão, conforme determinava a legislação. Agora, ver-se-á os detalhes de cada um dos processos.

No caso 1, ao ser notificado para defender-se, o representante do município alegou o cumprimento da legislação, indicando endereço eletrônico, no qual estariam as informações. Destaca-se, contudo, que o domínio do sítio indicado possuía sigla de outro estado e mesmo a captura de tela indicava abas vazias (figura 3).

Quanto ao efetivo cumprimento da legislação acima citada, o Município de Japurá vem cumprindo com todas as determinações impostas pela legislação vigente demonstrando total transparência de sua administração, ressalta-se que o Portal de Transparência do Município de Japurá pode ser acessado pelo site <http://www.japura.pr.gov.br/>, endereço eletrônico disponibilizado pela referida prefeitura, onde é possível obter todas as informações atualizadas no que concerne à administração do Município, como comprova a documentação anexa (SANTOS, 2014, p. 14).

Figura 3- Espelho do *locus* de transparência pública apresentado

The image shows a web interface for public bidding (Licitações) in the Municipality of Japurá. The page includes a search filter section with the following fields:

- Entidade: [dropdown menu]
- Situação: Andamento [dropdown menu]
- Exercício: [dropdown menu]
- Modalidade: [dropdown menu]
- Natureza: [dropdown menu]
- Período de abertura: [input] até [input]
- Espécie de Bens ou Serviços: [dropdown menu]

Below the search filters, there are buttons for "Habilitar visualização", "Limpar", and "Página Inicial". The search results area displays "Não há registros".

Fonte: Sistema de processos e documentos eletrônicos do TCE/AM

Em parecer do MPC, esse órgão identificou outro endereço eletrônico. Atendendo ao princípio da razoabilidade, e considerando a quebra da inércia do gestor, a

recomendação foi pela não aplicação da multa. O julgamento, por sua vez, foi pela procedência, sem aplicação de multa, em consonância com o órgão ministerial.

No caso 2, a parte alegou a dificuldade em atender a legislação em comento:

Ocorre que muitos dos Municípios do interior deste Estado, como é o caso do Município de Novo Aripuanã, sofrem com dificuldades em logística, em virtude de sua dimensão e suas adversidades naturais. O cumprimento parcial no Art. 48, caput da LC 101/2001, por este Município na propositura da Representação, proposta pelo Ministério Público de Contas, é resultado da péssima qualidade dos serviços de internet deste estado (SÁ, 2014, p. 21).

O MPC manteve o posicionamento, pela procedência da representação. A decisão, assim, alinhou-se à manifestação ministerial, no sentido da procedência, com aplicação de multa ao gestor no valor de R\$ 8.768,25 (oito mil, setecentos e sessenta e oito reais e vinte e cinco centavos).

No caso 3, a parte, embora regularmente notificada, não apresentou defesa. O parecer do MPC ratificou o pedido pela penalização do gestor por não cumprimento da legislação. Já o relator identificou sítio eletrônico com informações relativas apenas do exercício de 2013, sendo a decisão do órgão colegiado no sentido da improcedência.

Verifiquei a existência do site que trata do Portal de Transparência da Prefeitura de Santa Isabel do Rio Negro, no seguinte endereço: a) <http://www.transparenciamunicipalam.com.br/santaisabeldorionegro> ...O site foi atualizado pela última vez em 11/04/2014, percebe-se que se encontram acessíveis informações relativas a planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e os respectivos pareceres prévios, relatórios resumidos de execução orçamentária e de gestão fiscal, além das versões simplificadas desses documentos, conforme determina o artigo 48 da Lei Complementar nº 101/2000, do exercício de 2013 (PINHEIRO, 2014, P. 21).

No caso 4, a parte também, embora regularmente notificada, não apresentou defesa. O parecer do MPC ratificou o pedido pela penalização do gestor por não cumprimento da legislação. Já o relator diante da ausência de resposta e de evidências da existência do portal da transparência, seguiu o posicionamento do MPC. A decisão do órgão colegiado foi no sentido da procedência, com aplicação da multa no valor de R\$ 2.192,06 (dois mil, cento e noventa e dois reais e seis centavos).

No caso 5, ao ser notificado para defender-se, o representante do município alegou o cumprimento da legislação, apresentando capturas de tela do sítio eletrônico, no qual estariam as informações. Em parecer do MPC, esse órgão identificou outro endereço eletrônico, com a característica dos documentos disponibilizados serem apenas referentes ao exercício de 2013. Por esses motivos, foi pela procedência, com aplicação de multa.

É possível acessar o Portal de Transparência de Manicoré pelo site <http://www.transparenciamunicipalam.com.br/manicore/>, cujas informações mais

recentes datam de 2013. Não obstante, o Portal em análise não exhibe integralmente os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; todos estes objetos da Transparência da Gestão Fiscal, de acordo com a LC 101/2001 (ALMEIDA, 2014, p. 89).

A decisão do colegiado do Tribunal seguiu o posicionamento do MPC, julgando procedente e determinando multa ao gestor no valor de R\$ 8.768,25 (oito mil, setecentos e sessenta e oito reais e vinte e cinco centavos).

No caso 6, o relator, ao invés de prosseguir com o objeto de análise da representação, julgou oportuno o apensamento daqueles autos ao processo de prestação de contas anual do referido município, virando um tópico da análise macro realizada nas contas do município.

A parte ao ser questionada sobre o atendimento a legislação, justificou diante da dificuldade de manter atualizado o portal da transparência.

Responde o notificado que diante das enormes dificuldades de disponibilizar em tempo real as informações por meio eletrônico, tendo em vista a própria localização geográfica do Município, combinado com os limitados meios de acesso, por iniciativa própria a Prefeitura Municipal convocou a participação popular através de audiências públicas onde os processos de elaboração dos planos e diretrizes orçamentários foram amplamente discutidos, ou seja, todas as ações foram plenamente conhecidas e acompanhadas pela coletividade, portanto, em momento algum houve o descumprimento da exigência legal da lei de transparência, onde somente, por força de limitações tecnológicas, não houve a divulgação por meio eletrônico (MAGALHÃES, 2014, p.7).

Em seu parecer, o MPC identificou sítio eletrônico, contudo destacou a incompletude das informações. Por sua vez, o relator não abordou esse tópico e, conseqüentemente, a decisão foi silente sobre o tema.

No caso 7, a parte não foi notificada nem o MPC emitiu parecer nos autos. O relator identificou o portal de transparência e averiguou a presença de informações referentes ao exercício de 2013. A decisão, logo, embora pela procedência, não aplicou multa.

Pois bem. Em consulta ao Portal da Transparência<sup>1</sup>, podemos observar que o Município de Boca do Acre está envidando esforços para cumprir a Lei da Transparência, pois as informações relativas à Receita e Despesa encontram-se preenchidas em todos os meses do exercício de 2013, embora não esteja alimentado de forma tempestiva. A partir disso entendo cabível apenas determinação à Origem para alimentar de forma tempestiva o Portal da Transparência durante o exercício de 2014, a fim de cumprir o inciso II do parágrafo único do art. 48-A da Lei de responsabilidade Fiscal (LRF), sob pena que a falta de tempestividade na divulgação das informações obrigará este TCE a aplicar o disposto no inciso I do §3º do art. 23 da LRF (FIRMO FILHO, 2014, p. 12).

No caso 8, o relator, tendo identificado que a matéria tinha sido tópico da prestação de contas anual do referido ente, opinou por seu arquivamento, sendo seguido pelo

colegiado. Ao consultar o processo referenciado (Processo nº 11115/2014), encontrou-se no acórdão nº 60/2015, recomendação para a manutenção atualizada do sítio eletrônico, com admoestação, se houver, para os futuros inadimplementos.

No caso 9, também o processo foi apensado à prestação de contas anual do município, vindo a ser um tópico da análise macro realizada nas contas do município. Até o presente momento, o processo de prestação de contas anual (Processo nº 11163/2014) não foi julgado até 25/05/2020.

É preciso relembrar que os eventos mencionados foram os primeiros casos a serem apreciados pelo Tribunal de Contas do Amazonas sobre a temática da implementação da política pública de transparência nos municípios.

Assim, é possível inferir, da análise dos processos comentados, que a Corte ainda não havia posicionamento consolidado sobre o assunto. Ora oscilava entre a aplicação de multa pela desatualização encontrada nos sítios eletrônicos ora pela aceitação das informações mesmo que desatualizadas. No geral esse primeiro contato, apresentou diretrizes com caráter mais pedagógico e orientativo aos municípios para que, criados os sítios eletrônicos, as informações fossem atualizadas periodicamente.

De lá até o presente momento, o TCE/AM avançou na temática. Por exemplo, ele criou uma diretoria que, dentre as suas atribuições, realiza acompanhamento dos sítios eletrônicos de disponibilização de informações dos entes públicos e, nos cursos de capacitação dos jurisdicionados ofertado pela Escola de Contas Públicas, apresenta aos cidadãos essa ferramenta como mais um suporte a atividade de controle social por eles realizadas.

Nesse mesmo diapasão, o MPC/AM também continuou o acompanhamento da implementação dessa política pública, inclusive com a criação de uma coordenadoria específica sobre o tema (a de ‘Transparência, Acesso à Informação e Controle Interno’, instituída pela Portaria nº 14 de 03 de outubro de 2018 MPC/AM), a qual tem elaborado *ranking* da transparência dos municípios do estado do Amazonas.

Feitas essas considerações, o Tribunal de Contas mostra-se um órgão de funções essenciais para o correto direcionamento e emprego dos recursos públicos nas atividades para os quais são destinadas. Contudo, o referido órgão tem sido alvo de críticas contundentes sobre sua atuação. Sendo assim, no próximo tópico, abordar-se-á sobre o porquê do estado de ‘xeque’ no qual se encontra essa instituição.

### 3.4. CRISE DE IDENTIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL: ATÉ QUANDO?

Por tudo que foi visto até o momento, o Tribunal de Contas exerce um papel primordial no desenvolvimento do Estado, ao exercer o acompanhamento e a fiscalização dos recursos públicos frente às normas existentes e aos objetivos traçados. Desse modo, o seu posicionamento na estrutura organizacional do Estado foi pensado justamente para garantir autonomia no desempenho de suas competências a fim de assegurar maior efetividade de suas ações e, com isso, provocar maior eficiência na utilização desses recursos.

Contudo, embora com mais de 100 anos de existência de instituição e com uma missão de relevante interesse público, ela ainda permanece desconhecida de grande parte da população. Há algumas especulações sobre o porquê desse fenômeno, como: o desinteresse, comentado anteriormente, da população relativo aos assuntos públicos; a tecnicidade normalmente envolvida nos pronunciamentos do Tribunal; e a localização geográfica concentrada. Cada um desses aspectos será comentado.

Inicialmente, o desinteresse da população pelos assuntos públicos deve ser visto sob uma via de mão dupla. Primeiro, esse desinteresse leva os cidadãos a não conhecerem a própria estrutura do Estado ao qual pertencem e os leva a ignorarem uma instituição voltada para fiscalização de recursos públicos.

No outro sentido, um importante canal de informação é perdido nesse processo. Por desconhecimento, os cidadãos não levam a conhecimento do Tribunal as irregularidades que têm ciência por sua vivência diária e, como resultado disso, há uma perda significativa de efetividade tanto da atividade de fiscalização pelo Tribunal de Contas como pelos cidadãos. Os dois lados saem em desvantagem.

Ademais, o próprio controle social sobre as atividades do Tribunal de Contas não é exercido, o que enfraquece a estrutura de fiscalização. O controle social subsidia a atividade de fiscalização desenvolvido pelo tribunal, mas não é só. Ele também fiscaliza a atividade do Tribunal de Contas, como ente da Administração Pública que deve prestar contas de suas ações a exemplo dos demais.

Sobre a tecnicidade das decisões e enunciados emanados do Tribunal de Contas, essa também constitui uma barreira invisível ao cidadão. Por sua própria natureza, os aspectos contábeis, financeiros e orçamentários são temas áridos que exigem um conhecimento prévio da matéria. A simples apresentação desses dados em documentos técnicos normalmente torna a compreensão difícil por um cidadão comum.



Por último, a localização física concentrada do Tribunal de Contas mostra-se também uma variável relevante. É de praxe que os Tribunais de Contas apenas possuem a sede, sendo essa localizada na capital do ente federativo (quadro 9). De fato, o Tribunal de Contas acaba por ser uma instituição muito distante dos rincões e interiores do Brasil, onde normalmente está a população carente e desassistida de ações pública eficazes, ocasionando a falta de identidade com os cidadãos.

Uma situação que, por sua vez, amolda-se na descrição acima é o do Tribunal de Contas do Amazonas. Sua competência alberga o Estado e os municípios aqui localizados, no total de 62. Além disso, é o maior estado em extensão territorial do Brasil. Todavia, o Tribunal está apenas sediado na capital, e o contato com os municípios do interior dá-se essencialmente em auditorias anuais periódicas. Recentemente, com atividades da Escola de Contas Públicas e da Ouvidoria promovidas nessas localidades, tem diminuído essa distância e tornado a presença do Tribunal de Contas do Amazonas mais próximo do beneficiário-fim de suas ações.

Quadro 9- Característica formativa dos Tribunal de Contas.

UF	Órgãos jurisdicionados (a)	Entes da federação jurisdicionados (municípios e estados)	Quantidade de auditores (b)	Auditores /órgãos (b/a)	Sedes regionais
TCE-SE	104	75	135	1,30	0
TCE-RR	85	15	92	(i) 1,08	0
TCE-RO	199	52	107	0,54	5
TCE-RS	1.269	497	519	0,41	9
TCE-PR	1.330	399	486	0,37	0
TCE-AC	207	22	67	(i) 0,32	0
TCE-MG	2.324	853	669	0,29	0
TCE-SP	3.021	645	614	(i) 0,20	20
TCEM-BA	954	417	201	(i) 0,21	21
TCEM-PA	630	144	80	(i) 0,13	2
TCEM-GO	2.094	246	168	0,08	0
TCEM-CE	582	184	187	0,32	7
TCM-SP	21	1	142	6,76	0
TCM-RJ	53	1	313	5,91	0
TCE-PA	90	1	180	2,00	0
TCE-CE	100	1	105	1,05	0
TCE-BA	380	1	323	(i) 0,85	0
TC-DF	82	1	269	3,28	0

Fonte: Lino e Aquino (2018, p.36).

Outros fatores ainda contribuem para o estado de credibilidade em declínio do Tribunal de Contas, tal como: as constantes operações para apuração de desvios de verbas públicas e a recente crise fiscal dos Estados. Nessas situações destacadas, o Tribunal é

questionado, respectivamente, por não ter sido capaz de identificar tais irregularidades e por atuar, conjuntamente com os Estados, em uma interpretação mais benéfica dos limites legais de despesa.

Além disso, também há discussão sobre a forma de escolha dos conselheiros dos Tribunais de Contas. Isso porque, embora a CRFB/1988 tenha critérios que exijam desde idoneidade moral, reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, contábeis econômicos e financeiros ou de administração pública, a realidade tem demonstrado que muitos dos indicados não atendem esses critérios. Porém, a análise aprofundada dessa questão e a do parágrafo anterior fogem ao objetivo do trabalho.

Enfim, muitos desafios despontam para o Tribunal de Contas fortalecer-se como instituição responsável pela atividade de acompanhamento e fiscalização dos recursos públicos. E, desde que foi criado, a capacidade de adaptação e evolução dessa instituição mostrou-se essencial para a sua sobrevivência.

Na próxima seção, abordar-se-ão os resultados encontrados da análise da implementação da política pública de transparência nos municípios do Amazonas.

#### 4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta parte, apresentar-se-ão os resultados dos dados colhidos durante a pesquisa. É preciso ressaltar que o marco temporal de encerramento dessa coleta deu-se em julho de 2020 a fim de possibilitar maior campo amostral dos elementos de transparência nos municípios do interior do estado do Amazonas. Com essa delimitação temporal, foi possível a coleta também no período da pandemia provocada pelo Sars-CoV-2<sup>8</sup>, o qual será relatado em tópico próprio.

A natureza, por sua vez, desses dados coletados revelou-se de dois tipos: um de essencialmente quantitativo e o outro eminentemente qualitativo. Com o primeiro grupo de dados, extraídos da análise de processos do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, buscou-se identificar o impacto da política pública de transparência nesses municípios.

Antes, contudo, de prosseguir, faz-se pertinente algumas observações sobre esse quesito. Embora o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas possua diversas naturezas processuais, dentre elas aposentadorias, pensões, prestações de contas, auditorias operacionais, para o fim pretendido neste trabalho, trabalhou-se apenas com a natureza representação.

Conforme dispõe o Regimento Interno do TCE/AM no art. 288, “o Tribunal receberá de qualquer pessoa, órgão ou entidade, pública ou privada, representação em que se afirme ou se requeira a apuração de ilegalidade ou de má gestão pública” (TCE/AM, 2002, p. 181). Como visto, dado o seu amplo espectro de agentes que podem propô-la como de ações que podem ser indicadas para averiguação, a análise delas serviu para obter-se um quadro tanto de aspectos de transparência pública como de participação social.

Já o segundo grupo de dados, analisou-se, com fundamento na legislação existente, o portal de transparência de dois municípios de cada região do Amazonas, selecionados estes por meio de critério econômico, o de maior e de menor orçamento público.

Ademais, como parâmetro para esse último conjunto, comparou-se com o *ranking* aplicado pelo Ministério Público de Contas do Amazonas, resultado da matriz elaborada pela Associação dos Tribunais de Contas do Brasil-ATRICON. Com isso, objetivou-se revelar o nível de aderência dos municípios a política pública de transparência.

---

<sup>8</sup> A pandemia provocada pelo agente viral Sars-CoV-2 iniciou-se pela China, em 2019, tendo se alastrado pelo mundo em 2020. No Brasil, o primeiro caso diagnosticado ocorreu no mês de fevereiro de 2020. A infecção provocada por esse vírus provocou desde casos assintomáticos e casos semelhantes a gripes a casos de síndrome respiratória aguda grave.

#### 4.1. DADOS REFERENTES ÀS REPRESENTAÇÕES INTERPOSTAS NO TRIBUNAL DE CONTAS DO AMAZONAS

Nesse item, foi feito estudo sobre as representações interpostas no Tribunal de Contas do Amazonas no intervalo de janeiro de 2014 até junho de 2020. A natureza processual de representação, como mencionado, foi escolhida em virtude das representações serem processos cujos demandantes são agentes diversos, desde o próprio Tribunal, o Ministério Público de Contas, empresas, agentes políticos, associações e cidadãos.

Em um primeiro momento, distinguiu-se as representações relativas a Município do interior do Amazonas quando comparadas ao todo (figura 4).

Figura 4-Representações TCE-AM 2014-2020



Fonte: Autoria própria

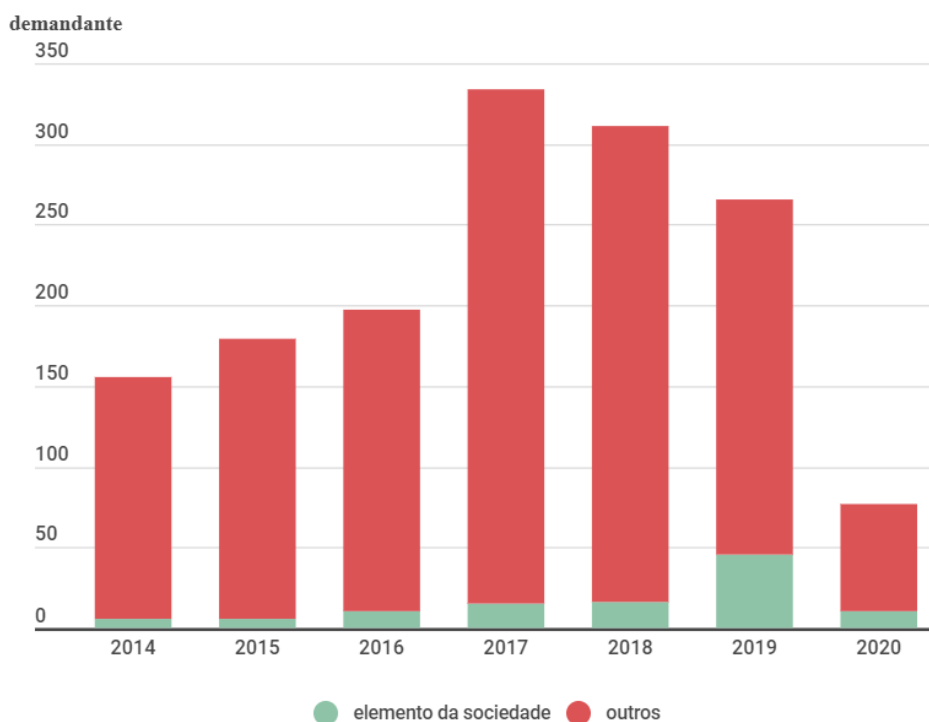
Dessa distinção, percebe-se que as representações relativas aos municípios do interior representam em torno de metade do total das representações anualmente recebidas e apuradas pelo Tribunal. Também é possível inferir um aumento absoluto no número de processos gerados no triênio 2017-2019 em comparação ao triênio 2014-2016.

Quanto aos dados de 2020, destaca-se que, por necessidade de fechamento da fase de coleta dos dados, apenas foi apurado os dados até junho de 2020. Contudo, pelos números coletados, a tendência revelada é uma retração no número de entradas de

representações comparada aos últimos anos, tendo por fato catalisador desse movimento a pandemia de covid-19.

Considerando apenas as representações relativas aos municípios do interior, obteve-se 1520 processos que compõem o conjunto amostral para averiguação dos demandantes. O objetivo dessa aferição é identificar a participação da sociedade na atividade de fiscalização e controle da Administração Pública (figura 5).

Figura 5-Representações TCE-AM 2014-2020 relativas aos municípios do interior quanto ao



Fonte: Autoria própria

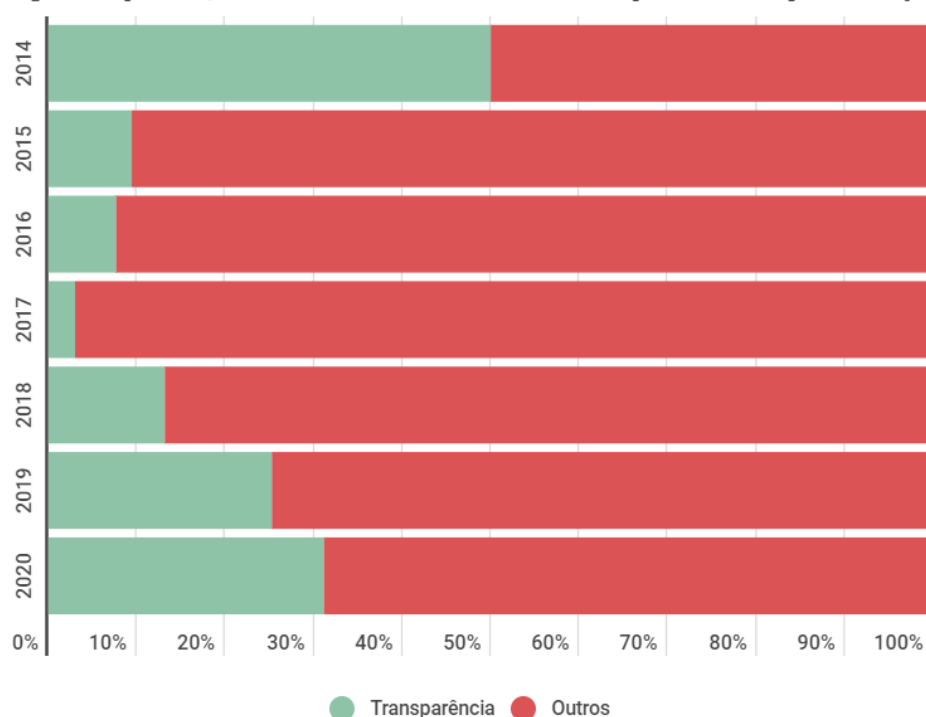
Na figura 5, o grupo ‘elemento da sociedade’ foi construído com agentes representativos da participação da sociedade, tais como: cidadãos (que se identificaram nominalmente ou que solicitaram sigilo), associações, sindicatos e partidos políticos. Notou-se, da série histórica levantada, o crescimento do envolvimento e participação da sociedade em termos de processos de representação no TCE/AM, destacando-se inclusive a atuação de ex-alunos de cursos de capacitação (a exemplo do PROFAC e Rodas da Cidadania) ofertados pelo próprio Tribunal.

Por outro lado, o grupo ‘outros’ originou-se de processos iniciados por agentes políticos (deputados, vereadores), pelo próprio Tribunal e pelos membros do Ministério Público de Contas, todos estes, por sinal, com dever funcional em acompanhar e fiscalizar a atividade da Administração Pública.

Desse gráfico, é possível concluir que a participação social, embora tenha apresentado crescimento na linha temporal, ainda é relativamente baixo comparado ao quantitativo total. Outro achado pertinente é o meio pelo qual as demandas sociais têm encontrado saídas. A partir de 2019, foi notória a utilização dos canais da Ouvidoria do TCE/AM como ferramenta usada pelos segmentos sociais para veicular as irregularidades e impropriedades conhecidas.

Por fim, foram avaliados os processos quanto ao objeto (figura 6). Por esse filtro, buscou-se identificar os processos cujo tema envolvia a transparência pública

Figura 6-Representações TCE-AM 2014-2020 relativas aos municípios do interior quanto ao objeto



Fonte: Autoria própria

Em 2014, em decorrência da Lei de Responsabilidade Fiscal (com as modificações introduzidas pela Lei Complementar nº 131/2009) estar produzindo seus efeitos em sua integralidade, observou-se uma grande atenção conferida a questão de transparência pública, notadamente pelo Ministério Público de Contas, refletindo na metade das demandas naquele exercício. Passado esse momento inicial, no triênio 2015-2017, esse tema de transparência sofreu forte decréscimo, porém a tendência reverteu-se, apresentando crescimento no triênio 2018-2020, com a inclusão de novos atores, como a Secretaria de Controle Externo, órgão pertencente a estrutura organizacional do TCE/AM.

Notou-se ainda que a observância da transparência pública, antes restrita aos órgãos de controle, também passou a ser requerida e observada por terceiros (cidadãos e

empresas, por exemplo). Além disso, o crescimento no último triênio, permite inferir que os sítios eletrônicos de transparência que os entes municipais devem manter ainda passam por um processo de construção e implementação, o que será melhor demonstrado no próximo tópico.

#### 4.2. DADOS REFERENTES À CONSULTA AOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS INTERIORES DO AMAZONAS

Diante do conjunto de municípios do interior do Amazonas, foram selecionados dois representantes de cada região, a fim de espelhar com mais representatividade e fidedignidade as condições na totalidade do Estado. E dentro de cada região, o critério utilizado foi o econômico, quanto ao maior e menor orçamento público no exercício de 2019, uma vez que a criação e manutenção de portais de transparência exigem uma atuação constante e, conseqüentemente, implicam gastos públicos. Assim, os municípios analisados são apresentados no quadro 10.

Quadro 10 - Municípios selecionados para análise dos portais de transparência (continua)

REGIÃO	MUNICÍPIO	ORÇAMENTO 2019	POPULAÇÃO ESTIMADA (2019)	PORTAL (2020)	ENDEREÇO ELETRÔNICO
Alto rio negro	São Gabriel da Cachoeira	R\$ 80.861.198,92	45.564	sim	<a href="https://transparenciamunicipalaa.m.org.br/p/sao-gabriel-da-cachoeira">https://transparenciamunicipalaa.m.org.br/p/sao-gabriel-da-cachoeira</a>
	Santa Izabel do Rio Negro	R\$ 35.849.504,70	25.156	sim	<a href="https://transparenciamunicipalaa.m.org.br/p/santa-isabel-do-rio-negro">https://transparenciamunicipalaa.m.org.br/p/santa-isabel-do-rio-negro</a>
Alto solimões	Tabatinga	R\$ 112.305.336,00	65.844	sim	<a href="https://transparenciamunicipalaa.m.org.br/p/tabatinga">https://transparenciamunicipalaa.m.org.br/p/tabatinga</a>
	Amaturá	R\$ 29.726.957,73	11.536	sim	<a href="http://www.amatura.am.gov.br/109/Transparencia/">http://www.amatura.am.gov.br/109/Transparencia/</a>
Rio Negro/Solimões	Coari	R\$ 246.102.980,61	85.097	sim	<a href="http://transparencia.coari.am.gov.br/">http://transparencia.coari.am.gov.br/</a>
	Anamá	R\$ 30.924.870,62	13.614	sim	<a href="https://transparenciamunicipalaa.m.org.br/p/anama">https://transparenciamunicipalaa.m.org.br/p/anama</a>
Juruá	Itamarati	R\$ 25.613.112,00	7.851	sim	<a href="https://transparenciamunicipalaa.m.org.br/p/itamarati">https://transparenciamunicipalaa.m.org.br/p/itamarati</a>
	Carauari	R\$ 67.488.756,00	28.294	sim	<a href="https://transparenciamunicipalaa.m.org.br/p/carauari">https://transparenciamunicipalaa.m.org.br/p/carauari</a> ou <a href="http://www.carauari.am.gov.br/transparencia/">http://www.carauari.am.gov.br/transparencia/</a>

Quadro 10 - Municípios selecionados para análise dos portais de transparência

REGIÃO	MUNICÍPIO	ORÇAMENTO 2019	POPULAÇÃO ESTIMADA (2019)	PORTAL (2020)	ENDEREÇO ELETRÔNICO
Baixo Amazonas	Parintins	R\$ 168.780.203,00	114.273	sim	<a href="https://transparencia.parintins.am.gov.br/">https://transparencia.parintins.am.gov.br/</a>
	São Sebastião do Uatumã	R\$ 24.742.814,00	14.020	sim	<a href="http://www.transparencia.saosebastiaodouatuma.am.gov.br/">http://www.transparencia.saosebastiaodouatuma.am.gov.br/</a>
Triângulo Jutai/Solimões/Juruá	Juruá	R\$ 27.442.731,32	14.712	sim	<a href="https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/jurua">https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/jurua</a> ou <a href="http://perseusdata.com/PMjurua/">http://perseusdata.com/PMjurua/</a>
	Tefé	R\$ 135.125.803,69	59.849	sim	<a href="https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-054/recursos.faces?mun=LsxS2a9TiEg=">https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-054/recursos.faces?mun=LsxS2a9TiEg=</a>
Médio Amazonas	Presidente Figueiredo	R\$ 180.592.300,00	36.279	sim	<a href="https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/presidente-figueiredo">https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/presidente-figueiredo</a>
	Itapiranga	R\$ 20.331.630,00	9.148	sim	<a href="https://www.transparencia-am.com.br/ITAPIRANGA/PM/itapiranga.php">https://www.transparencia-am.com.br/ITAPIRANGA/PM/itapiranga.php</a>
Purus	Lábrea	R\$ 82.048.056,00	46.069	não	-
	Canutama	R\$ 34.007.553,62	15.629	sim	<a href="https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/canutama">https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/canutama</a>
Madeira					<a href="https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-054/recursos.faces?mun=cZuNe88HmLU=">https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-054/recursos.faces?mun=cZuNe88HmLU=</a> ou <a href="http://www.humaita.am.gov.br/transparencia/#/">http://www.humaita.am.gov.br/transparencia/#/</a>
	Humaitá	R\$ 101.541.798,05	55.080	sim	<a href="http://www.humaita.am.gov.br/transparencia/#/">http://www.humaita.am.gov.br/transparencia/#/</a>
	Apuí	R\$ 35.245.362,00	21.973	sim	<a href="https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/apui">https://transparenciamunicipalaam.org.br/p/apui</a>

FONTE: autoria própria

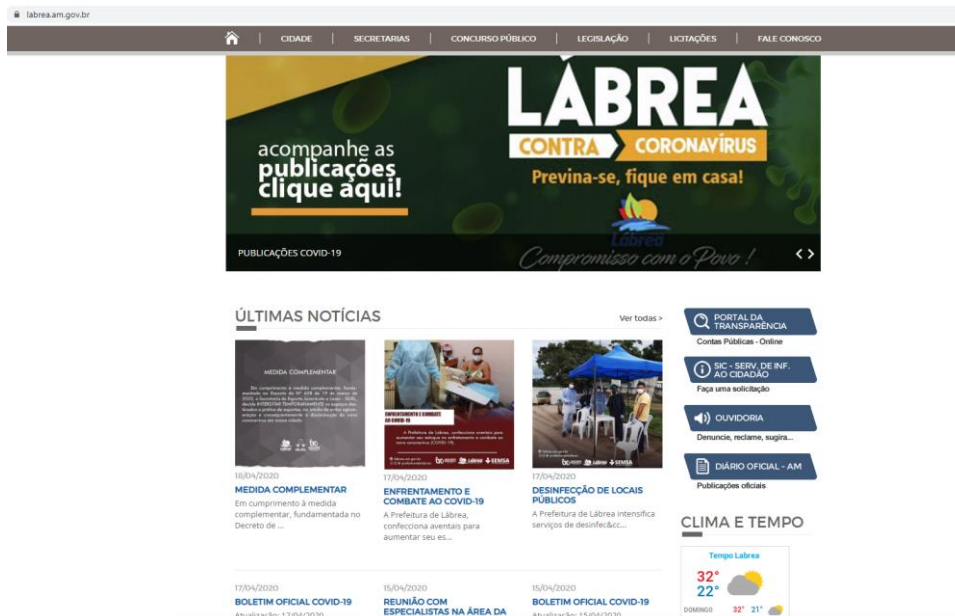
De um modo geral, os municípios do interior do Amazonas são pequenos em termos populacionais, com um índice de desenvolvimento humano municipal com a tendência de baixo para médio. Nesse levantamento, também se destaca um quadro dual entre municípios de constituição recente e de constituição mais antiga.

Entre os dias 20/06/2020 a 20/07/2020, foram realizadas visitas a todos os portais de transparências dos municípios selecionados. Em um primeiro destaque, tem-se a ausência de portal de transparência do Município de Lábrea. Em visita realizada no dia 22/06/2020, por meio de link disponibilizado no próprio sítio institucional do município de



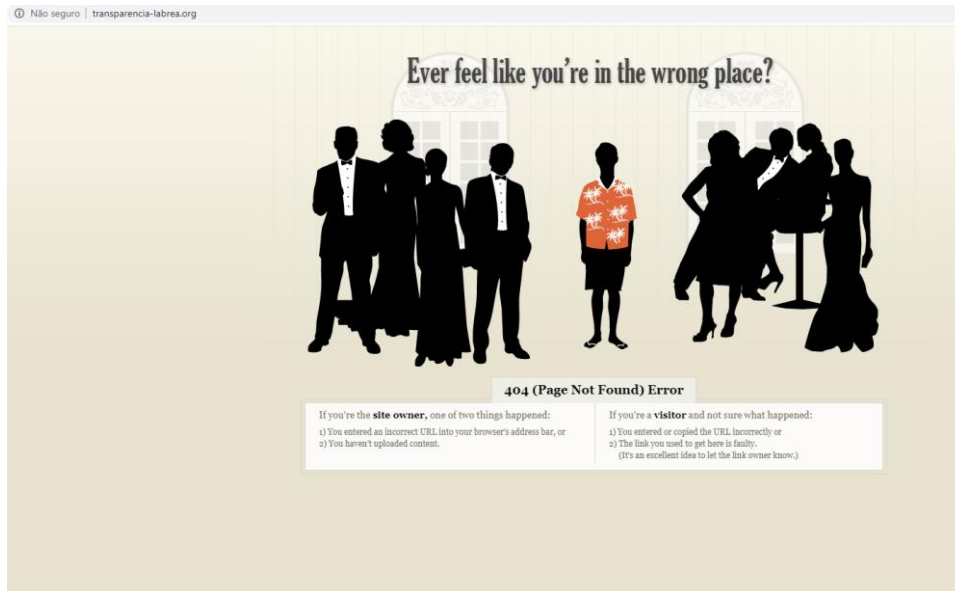
Lábrea (figura 7), o interessado na consulta de dados de transparência foi encaminhado a uma página inexistente (figura 8).

Figura 7- Página institucional do município de Lábrea



Fonte: <https://labrea.am.gov.br/>

Figura 8- Página supostamente do portal de transparência do município de Lábrea



Fonte: <http://transparencia-labrea.org/>

Outra constatação preliminar, foi a existência de Municípios (Humaitá, Juruá e Carauari) com mais de um portal de transparência. Na averiguação de ambos, percebeu-se que normalmente um está com quase nenhuma informação e o outro apresenta informações

mais recentes. A multiplicidade revelou-se um elemento dificultador, ao confundir e atrapalhar o interessado na busca de informações públicas desses entes.

A fim de continuar na análise do conteúdo dos portais, faz-se necessário conhecer os critérios legais exigidos. Assim, a própria Lei nº 12527/2011 estabelece um rol mínimo de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas que o órgão/ente público necessita disponibilizar, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). Destarte, não há dúvida de que o legislador elegeu a internet como meio indispensável e principal para a divulgação dessas informações, sem que haja obstáculo para que outros canais também sejam adotados. Assim, os itens obrigatórios que tais portais devem possuir são:

1. registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
2. registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
3. registros das despesas;
4. informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
5. dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;
6. respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.
7. conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
8. possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
9. possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
10. divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
11. garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
12. manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
13. indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e
14. adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e

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

Já a LC nº 101/2000 também traz, no seu bojo, elementos que se somam a prescrição da Lei nº 12527/2011 a fim de criar um núcleo mínimo de proteção à transparência pública sem o qual o ente encontra-se em estado de desobediência à política pública de transparência. Os elementos acrescidos, por sua vez, por esse dispositivo são:

15. os planos (PPA), orçamentos (LOA) e leis de diretrizes orçamentárias (LDO);
16. as prestações de contas e o respectivo parecer prévio;
17. o Relatório Resumido da Execução Orçamentária- RREO e o Relatório de Gestão Fiscal-RGF; e as versões simplificadas desses documentos.
18. 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
  - a. 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;
  - b. quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.
19. incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
20. 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.

De todos os elementos levantados, o 19 e o 20 não são passíveis de averiguação por portal de transparência, motivo pelo qual serão descartados da análise de conformidade dos portais de transparência dos municípios selecionados.

Além disso, para avaliação dos demais itens, foi dado a pontuação de 1 para atendimento satisfatório da legislação, a pontuação de 0,5 para atendimento parcial (inclusive com a adoção inicial de medidas a viabilizar o pretendido legalmente) e a pontuação 0 para nenhum indício de preenchimento do quesito legal. Por último, destaca-se que, no período de visitação mencionado, averiguou-se o atendimento dos critérios legais levantados relativo ao exercício de 2020. O resultado dessa avaliação dos portais de transparência encontra-se no apêndice.

Dessa análise,   possível extrair a porcentagem de atendimento dos referidos sítios eletrônicos quanto ao modelo legal hipotético, o que permite uma melhor visualização do atendimento dos portais de transparência quanto à conformidade com o que dispõe a legislação.

Essa abordagem também permite que os dados aqui coletados sejam comparados aos dados elaborados pelo MPC/AM (2019), em *ranking* da Transparência disponibilizado no exercício de 2019, elaborado por meio de matriz de fiscalização, de autoria da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil-ATRICON, a qual também elenca os critérios legais para conferência nos portais de transparência.

Dado a semelhança na metodologia utilizada para o cálculo do  ndice de atendimento   legislação dos referidos portais, a comparatividade entre eles (quadro 11) permite o acompanhamento da implementação da política pública de transparência nesses municípios.

Percebe-se, do acompanhamento temporal do  ndice de transparência, um processo de acomodação, no qual a maior parte dos municípios encontram-se na faixa de 30% a 60% nas três medições realizadas. Essa faixa revela um nível deficiente (os próximos a 30%) a regular (próximo a 60%) ao atendimento   legislação de transparência.

Nos extremos, destacaram-se os municípios de Canutama e Lábrea, que apresentaram  ndice de transparência ínfimo. Por sua vez, no lado oposto, os municípios de Humaitá e Tefé apresentaram  ndice considerado satisfatório.

Ficou constatado ainda, durante a realização da pesquisa, que um dos grandes desafios da implementação da política de transparência é a disponibilização de informações em tempo real. Esse tem sido um entrave encontrado na grande maioria dos sítios visitados, o que inviabiliza a atividade de fiscalização e controle concomitante da sociedade. Ressalta-se ainda que esse quesito tem grande impacto na análise do  ndice de transparência mencionado.

Quadro 11- Índice percentual de atendimento dos portais de transparência dos municípios selecionados comparado ao modelo legal hipotético

Municípios	Dados colhidos pelo MPC/AM em março de 2019	Dados colhidos pelo MPC/AM em setembro de 2019	Dados colhidos nesta pesquisa em 2020
São Gabriel da Cachoeira	54,84%	28,36%	36,84%
Santa Izabel do Rio Negro	48,21%	45,46%	42,10%
Tabatinga	51,61%	43,70%	52,63%
Amaturá	46,29%	23,48%	47,37%
Coari	20,63%	14,70%	47,37%
Anamá	44,76%	37,48%	34,21%
Itamarati	50,30%	49,42%	36,84%
Carauari	22,67%	21,65%	44,74%
Parintins	45,27%	49,48%	42,10%
São Sebastião do Uatumã	0%	40,19%	36,84%
Juruá	10,16%	10,16%	36,84%
Tefé	65,17%	84%	78,95%
Presidente Figueiredo	61,72%	45,67%	57,89%
Itapiranga	13,32%	6,92%	34,21%
Lábrea	0%	0,96%	2,63%
Canutama	48,12%	19,04%	18,42%
Humaitá	34,73%	39,44%	71,05%
Apuí	69,24%	70,14%	52,63%

FONTE: autoria própria

#### 4.2.1. Transparência pública no período da pandemia de Sars-CoV-2

Durante a execução da pesquisa deste trabalho, o mundo foi surpreendido pela pandemia de Sars-CoV-2, o qual resultou em numerosos esforços dos entes públicos, nas suas três esferas, a fim de minimizar os efeitos nocivos da referida pandemia. E, no desenvolvimento de medidas de prevenção à doença e de cuidados aos enfermos da infecção viral, houve a destinação de recursos públicos específicos para essa finalidade, o qual, mesmo com a excepcionalidade do período em tela, não perde o caráter público e transparente na forma como deve ser tratado.

Além disso, a transparência pública mostrou-se uma ferramenta indispensável e imprescindível para a realização da atividade de fiscalização e acompanhamento dos atos da Administração Pública pelos órgãos de controle em um período marcado pelo distanciamento social. A fim de advertir os entes sobre a permanência do dever de transparência e clareza dos atos públicos mesmo em tempos excepcionais, o Tribunal de Contas do Amazonas emitiu Alerta nº 1/2020 com o seguinte teor:

O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas resolve emitir **ALERTA DE RESPONSABILIDADE FISCAL** ao Estado e aos municípios para que:

- a) **DISPONIBILIZEM**, em tempo real e enquanto perdurar a situação emergencial decorrente da pandemia do COVID-19, as ações públicas e os atos de gestão em plataforma pública específica (portal de transparência), na internet, capaz de permitir o acompanhamento de todas as medidas adotadas com fundamento nesse estado excepcional (AMAZONAS, 2020, p.94);

Foram realizadas duas incursões, em 24/04/2020 e 27/07/2020, aos portais de transparência dos municípios em tela para averiguar especificamente a disponibilização de informações sobre as ações realizadas e os recursos recebidos para o combate dessa patologia. Frise-se que os municípios receberam apoio tanto da esfera estadual como federal.

Na primeira aferição, nitidamente havia dois grupos: um com campo específico para ações relativas ao COVID-19 e o outro grupo sem campo distintivo para essas ações. No primeiro, tem-se Amaturá, Anamá, Canutama, Itamarati, Juruá, Presidente Figueiredo, Santa Izabel do Rio Negro, São Gabriel da Cachoeira, Tabatinga e Carauari. No segundo, Coari, Humaitá, Itapiranga, Parintins, São Sebastião do Uatumã e Tefé. Ademais, como já relatado neste trabalho, não foi identificado sítio eletrônico de Lábrea.

Ressalta-se, contudo, que, embora os municípios tenham criado campo específico, a maior parte deles não apresentava nenhuma informação (Anamá, Canutama, Juruá,

Presidente Figueiredo, Santa Izabel do Rio Negro, São Gabriel da Cachoeira, Tabatinga e Carauari).

Na segunda aferição, por outro lado, o quadro encontrado foi outro. Excetuando Lábrea e São Sebastião do Uatumã, todos os outros municípios, apresentaram campo específico para as ações decorrentes do COVID-19.

Após conferência do conteúdo disponibilizado nessa área específica, foi possível subdividir esse grupo em três: a) os que permaneceram com a área vazia (Humaitá, Tefé, Canutama e Santa Izabel do Rio Negro); b) os que disponibilizaram decretos e outros documentos, sem informações sobre despesas (Juruá, Amaturá, Anamá, São Gabriel da Cachoeira); e c) os que disponibilizaram documentos, inclusive as despesas (Tabatinga, Itapiranga, Coari, Carauari, Presidente Figueiredo, Parintins, Itamarati e Apuí).

Portanto, dos 18 municípios acompanhados, apenas 8 disponibilizaram informações sobre as despesas realizadas no combate à pandemia do COVID-19, o que reflete em um baixo nível de transparência em momento de criticidade. Também se notou um tempo de resposta lento para disponibilização dessas informações, indicando que as rotinas de transparência não são automáticas ainda.

#### 4.2.2. Solicitação de informações públicas (transparência passiva)

Neste ponto, foi encaminhado a todos os entes, solicitação de informação sobre: a) se havia algum decreto municipal regulamentando a lei de acesso à informação; e b) se os conselhos municipais de saúde e de educação foram criados e em qual ano. O objetivo era testar o funcionamento da transparência passiva, isto é, quando a Administração é questionada por alguém sobre informações de interesse público.

Por sua vez, essa solicitação encontra respaldo na Lei nº 12527/2011, a partir do art. 10. Lá há o mandamento de que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos públicos e entidades, por qualquer meio legítimo, exigindo-se, em contrapartida, que o pedido possua a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

Sobre o atendimento da solicitação de informação, a lei estabelece que, tratando-se de informação disponível, o órgão deve fornecer o acesso imediato. Em não sendo, ele terá um prazo não superior a 20 dias para responder, prorrogável por mais 10 dias mediante justificativa. Outro detalhe pertinente é o dever dos órgãos e entidades viabilizarem alternativa

de encaminhamento por meio de canais oficiais digitais, inferindo-se, assim, tratar de uma obrigação e não apenas uma faculdade.

O resultado obtido, assim, da solicitação de informações aos entes da amostra está compilado no quadro 12, dados estes que foram colhidos até o dia 22 de setembro de 2020.

Quadro 12 – Resultado da solicitação de informações dirigidas aos municípios

MUNICÍPIO	DATA DE ENVIO DOS QUESTIONAMENTOS	FOI APRESENTADO RESPOSTA?	TEMPO TRANSCORRIDO ENTRE O QUESTIONAMENTO E A RESPOSTA	NÍVEL DE ATENDIMENTO DO QUESTIONAMENTO
São Gabriel da Cachoeira	13/11/2019	Sim	8 dias	Não atendeu
Santa Izabel do Rio Negro	13/11/2019	Não	-	-
Tabatinga	13/11/2019	Não	-	-
Amaturá*	01/07/2020	-	-	-
Coari	01/07/2020	Sim	55 dias	Atendeu
Anamá	13/11/2019	Sim	280 dias	Parcial
Itamarati	13/11/2019	Não	-	-
Carauari	01/07/2020	Sim	9 dias	Atendeu
Parintins	-	-	-	-
São Sebastião do Uatumã	01/07/2020	Não	-	-
Juruá	01/07/2020	Não	-	-
Tefé	01/07/2020	Sim	20 dias	Atendeu
Presidente Figueiredo	13/11/2019	Não	-	-
Itapiranga	01/07/2020	Não	-	-
Lábrea	-	-	-	-
Canutama	13/11/2019	Não	-	-
Humaitá	01/07/2020	Sim	33 dias	Parcial
Apuí	13/11/2019	Não	-	-

Fonte: autoria própria.



Primeiramente, registre-se que não foi possível o envio de solicitação de informação ao município de Parintins. No processo de registro realizado pelo sítio eletrônico, era informado que um e-mail de validação seria encaminhado ao e-mail do requisitante, contudo essa comunicação eletrônica não foi recebida, o que inviabilizou a solicitação de informação. Foram realizadas duas tentativas, em 13/11/2019 e 01/07/2020, obtendo-se o resultado retratado.

Reforça-se também que não foi identificado nenhum canal disponibilizado por meio eletrônico pelo município de Lábrea para o envio de pedidos de informações. Além disso, também se destaca a situação particular do município de Amaturá. Embora tenha sido solicitado as informações em 01/07/2020, não foi possível a consulta posterior do requisitante. Não foi informado protocolo na finalização da demanda nem o e-mail do requisitante, posteriormente, foi identificado como cadastrado no sistema, impossibilitando o acesso ao sistema e, conseqüentemente, a conferência se o pedido foi atendido ou não. Quanto aos demais, pode-se separá-los em dois grupos: os que apresentaram resposta à solicitação e os que permaneceram inerte diante da solicitação.

No primeiro grupo, encontram-se 6 municípios: São Gabriel da Cachoeira, Humaitá, Anamá, Tefé, Carauari e Coari. Destaca-se, contudo, que apenas estes três últimos atenderam completamente aos questionamentos levantados. No outro grupo, não apresentaram qualquer resposta os municípios de Apuí, Canutama, Presidente Figueiredo, Itamarati, Tabatinga, Itapiranga, São Sebastião do Uatumã, Juruá e Santa Izabel do Rio Negro.

Dos dados coletados, percebe-se que o atendimento a transparência passiva dos órgãos públicos ainda é insuficiente e precário, estando distante do preconizado pela legislação.

## CONCLUSÃO

Primeiramente, é preciso lembrar que a pesquisa em comento foi desenvolvida na Amazônia, especificamente no estado do Amazonas. Embora o comum seja abordar temas sobre as riquezas naturais, a biodiversidade ou as populações autóctones habitantes da floresta; a abordagem aqui pretendida buscou investigar a transparência dos recursos públicos geridos pelos municípios amazonenses.

A importância dessa investigação restou indubitável. Apesar de toda a riqueza natural, as condições de vida das populações interioranas do Amazonas são precárias, com serviços básicos de saúde, educação e saneamento básico, apenas para exemplificar, deficitários. Nesse cenário, não há dúvida sobre a relevância de se acompanhar a aplicação dos recursos públicos destinados para a região, notadamente os municípios, que são os entes políticos mais próximos da população. E a efetividade desse acompanhamento é diretamente proporcional ao nível de transparência dos atos públicos.

A política pública de transparência no Brasil é fruto da Constituição de 1988, que, por meio de diversos dispositivos, estabeleceu que a Administração Pública, como regente dos interesses públicos, deve agir e pautar suas ações em condutas cristalinas e transparentes. E, no intuito de reforçar esses valores e de dar maior efetividade, o legislador infraconstitucional instituiu um arcabouço jurídico, notadamente composto pela Lei Complementar nº 101/2000 e pela Lei nº 12527/2011, que pode ser caracterizado como o marco dessa política pública.

Contudo, mesmo com quase uma década de existência, a implementação dessa política ainda passa pelo processo de adequação e consolidação. A compatibilização do agir público com as referidas normas não tem seguido um fluxo contínuo; pelo contrário, a depender de quem está na gestão da instituição pública, depara-se o observador com momentos de retrocessos e avanços nesse quesito.

Como visto, a transparência pública não foi de forma alguma uma conquista fácil e simples. Do surgimento do Estado moderno, no qual os interesses do regente confundiam-se com o do próprio Estado, até os dias atuais, marcado pela presença prevalente, no ocidente, de um Estado Democrático de Direito, a transparência das ações públicas foi sendo gradualmente conquistada nesse longo percurso dada a sua relevância revelada.

O ato de ser transparente, no caso da gestão pública, possui dois benefícios intrínsecos e indissociáveis: um efeito inibidor, por si só, de condutas contrárias ao

ordenamento jurídico ao vedar o obscurantismo; e um efeito realçador da atividade de controle ao permitir, em especial, a atividade de fiscalização da sociedade.

Sobre a atividade de fiscalização e acompanhamento das ações públicas pela sociedade, constatou-se ser ela elemento indispensável na atividade de controle, considerando que os órgãos institucionais possuem limitações seja de ordem de pessoal seja de ordem espacial. Logo, um controle eficiente da Administração Pública passa necessariamente pela atividade dos órgãos de controle em associação, complementar, aos realizados pela sociedade.

É claro que essa participação social encontra obstáculos seja pela dificuldade técnica dos assuntos envolvidos seja pela própria alienabilidade dos atores sociais dos assuntos públicos. Investigando esse fenômeno em seu nível teórico, ainda se encontra como elemento dificultador dessa participação a assimetria de informação intrínseca a relação entre governado/governante. Porém, essas dificuldades são passíveis de serem minoradas. À título de incentivo para o cuidado com o bem e temas de natureza pública, várias iniciativas já foram adotadas para trazer a sociedade para o debate, participação e envolvimento nos assuntos públicos, dentre as quais destacam-se as ações do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, por meio de sua Ouvidoria e da Escola de Contas Públicas.

Além desse papel de fomento, o TCE/AM, que possui como missão constitucional a atividade de fiscalização e acompanhamento dos gastos públicos na esfera estadual e municipal, mostrou-se, através da análise de 8 processos no ano de 2014, engajado na busca da implementação da política pública de transparência desde o início, juntamente com o Ministério Público de Conta. Mesmo que o resultado desses processos não tenha resultado em penalidades pecuniárias, a determinação (obrigação) exarada pelo Tribunal para que os entes públicos sejam transparentes com seus atos foi e é clara. A exigência de adequação e de compatibilização dos entes que estão sob sua jurisdição permanece até o momento pelos mais diversos meios, tais como: Alerta, auditorias periódicas e processos em sentido estrito.

Por sua vez, a análise da implementação da política pública nos municípios do Amazonas, por meio da análise de processos de natureza representação do TCE/AM e da análise dos sítios eletrônicos mantidos pela amostra selecionadas de municípios, permitiu inferir alguns dados interessantes.

Sob o viés da análise processual, realizado entre janeiro de 2014 e julho de 2020, percebeu-se um aumento gradual da participação da sociedade nas demandas da natureza específica de representação, embora, comparado ao valor total, o número dessas intervenções ainda seja baixo. Ainda ficou evidente que o canal receptor dessas demandas: a Ouvidoria. Tal

achado é plausível tanto por este órgão do Tribunal adotar medidas mais informais de petição como também pode ser um reflexo das intervenções realizadas no interior por meio do programa Rodas de Cidadania.

Já sobre a análise aos portais de transparência da amostra colhida, notou-se que não é determinante, para o atingimento das metas legais de transparência, o município possuir mais recursos disponíveis. Observou-se, pois, que municípios menores possuíam igual ou até melhor rendimento que municípios maiores.

No geral, a qualidade dos sítios eletrônicos é mediana, indicando que ainda é preciso esforço dos entes para atender integralmente a legislação. Ademais, a característica mais patente, nessa parte da pesquisa, foi o caráter reativo na disponibilização das informações públicas, evidenciado pelos dados sobre as despesas da pandemia de covid-19. Por último, a transparência passiva foi testada, obtendo-se resultados majoritariamente negativos. A resposta aos pedidos de informações, na maior parte, não obteve qualquer resposta, o que reafirma a necessidade dos entes públicos em dar maior efetividade a transparência na gestão.

Enfim, buscou-se enxergar, nesta pesquisa, a Amazônia como lar de muitas pessoas, que almejam viver com dignidade, tendo as necessidades básicas minimamente atendidas pelo Estado, como água de qualidade encanada, serviços de saneamento e tratamento de dejetos, tratamento dos resíduos sólidos, fornecimento de energia contínua e perene. Tais ações são possíveis através da regular e eficiente aplicação dos recursos públicos disponíveis. Contudo, práticas de malversação e de desvio conduzem os já poucos recursos para fins diversos, por isso a relevância da atividade de fiscalização desses recursos, especialmente com a participação da sociedade.

Mas como fiscalizar sem ter conhecimento do que está sendo feito? A transparência pública revelou-se uma ferramenta necessária e fundamental para otimização das ações públicas. Afinal a claridade naturalmente age com efeito inibidor de condutas não escorreitas.

Este trabalho buscou realizar um quadro de como encontrava-se a implementação da política pública de transparência nos municípios do Amazonas e os possíveis efeitos já perceptíveis, bem como dos temas adjacente Tribunal de Contas e controle social como elementos intrinsecamente ligados a essa questão. Por fim, espera-se que o presente trabalho tenha contribuído inovadoramente para alargar o campo de pesquisa e sirva para estudos vindouros sobre o tema, trazendo uma visão interdisciplinar na abordagem.

Por fim, tendo em vista que a coleta de dados desta pesquisa realizou-se durante o período da pandemia do covid-19 a qual estabeleceu uma necessidade de distanciamento social, sugere-se, para trabalhos futuros, a coleta de dados e informações sob a perspectiva dos agentes da sociedade a fim de tanto dimensionar a participação deles na atividade de controle social dos recursos públicos como de captar a percepção relativa à política pública de transparência.

## REFERÊNCIAS

ALAMI, Sophie; DESJEUX, Dominique; GARABUAU-MOUSSAOUI, Isabelle. **Os métodos qualitativos**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

ALMEIDA, Carlos Alberto Souza de. Parecer nº 2160/2014 emitido no Processo nº 10523/2014 TCE/AM. Manaus, 2014.

ALVAREZ, Marcos César. **Controle social**: notas em torno de uma noção polêmica. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/spp/v18n1/22239.pdf>>. Acessado em: 09 de novembro de 2019. São paulo em perspectiva, 18(1): 168-176, 2004.

AMAZONAS. **Constituição do Estado do Amazonas de 1990, Atualizada até a Emenda Constitucional n.º 108, de 18.12.2018**. Disponível em: <<http://www.pge.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/Constituicao-Estado-Amazonas-atualizada-ate-a-EC-108-de-2018.pdf>>. Acessado em: 03 de novembro de 2019.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Alerta de Responsabilidade Fiscal nº 1/2020- Tribunal Pleno. DOE TCE/AM, 9 jun. 2020, edição 230, p. 92-95. Disponível em: <<https://doe.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Edi%C3%A7%C3%A3o-de-n%C2%B02307-de-09-de-junho-de-2020-Assinado.pdf>>. Acessado em: 27 de julho de 2020.

ANDRADE, João Bosco Ladislau de. **Indicadores de Sustentabilidade Aplicáveis à Gestão e Políticas Públicas para os Resíduos Sólidos Industriais**: uma contribuição com foco no Polo Industrial de Manaus (2012). Manaus: Edua, 2014.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2017.

BARBOSA, Rui. **Exposição de motivos sobre a criação do TCU**. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1113/1171>>. Acessado em: 15 de maio de 2020.

BATISTA, Djalma. **O complexo da Amazônia: análise do processo de desenvolvimento**. 2ª ed. Manaus: Editora Valer, Edua e Inpa, 2007.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania e Democracia**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n33/a02n33.pdf>>. Acessado em 22 de novembro de 2019.

BERNADES, Camila Fernandes Santos. **O direito fundamental de acesso à informação: Uma análise sob a ótica do princípio da transparência**. 2015. 174f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito Público). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia. 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/13238/3/DireitoFundamentalAcesso.pdf>>. Acessado em: 05 de maio de 2020.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **A teoria dos direitos fundamentais**. In: Curso de direito constitucional. Ed. 15. São Paulo, Malheiros, 2004.

BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. **Dicionário Crítico de Sociologia**. São Paulo: Ática, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acessado em: 03 de novembro de 2019.

\_\_\_\_\_. Presidente da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988: Ulysses Guimarães); **Discurso proferido na sessão de promulgação da Constituição de 1988**. Brasília, 5 out. 1988, 9f. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>>. Acessado em: 06 de abril de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.101, de 04 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acessado em: 12 de abril de 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 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 n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acessado em: 11 de abril de 2020.

BRITTO, Carlos Ayres. **Distinção entre “controle social do Poder” e “participação popular”.** Disponível em: <[bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45286/47723](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45286/47723)>. Acessado em: 16 de novembro de 2019.

BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle dos gastos públicos no Brasil:** instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

BUGARIN, Paulo Soares. **Reflexões sobre o princípio constitucional da economicidade e o papel do TCU.** Revista do TCU, n.78, 1998. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1224/1278>>. Acessado em: 25 de maio de 2020.

BUSQUETS, Cristina del Pilar Pinheiro. **A configuração jurídica do Tribunal de Contas: o processo e o tempo.**2010. 276f. Tese (Pós-graduação em Direito do Estado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/5487/1/Cristina%20del%20Pilar%20Pinheiro%20Busquets.pdf>>. Acessado em: 19 de maio de 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 32. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.



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

Acessado em: 10 de novembro de 2019.

\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Município**. Brasília, 2013. Disponível em: <[https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)>.

Acessado em: 27 de maio de 2019.

\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Relatório Final da Política brasileira de acesso à informação**: garantia democrática do direito a informação, transparência e participação cidadão. Disponível em:

<[http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/463294/RESPOSTA\\_PEDIDO\\_Anexo%20Relatrio%20Final.pdf](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/463294/RESPOSTA_PEDIDO_Anexo%20Relatrio%20Final.pdf)>. Acessado em: 08 de maio de 2020.

EMBAIXADA DA FRANÇA NO BRASIL. **Declaração dos direitos do homem e do cidadão**. 2017. Disponível em: <<https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>>. Acessado em: 16 de novembro de 2019.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Controle Social- módulo 2: controle institucional**. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2717>>. Acessado em: 03 de novembro de 2019.

\_\_\_\_. Escola Nacional de Administração Pública. **Controle Social- módulo 3: controle social e cidadania**. Disponível em:

<[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2717/1/MODULO%203\\_CONTROLE\\_SOCIAL.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2717/1/MODULO%203_CONTROLE_SOCIAL.pdf)>. Acessado em: 03 de novembro de 2019.

FERREIRA, Olímpio José. **O direito de qualquer cidadão denunciar irregularidades ao tribunal de contas da união e os seus efeitos**. 2000. Monografia (Pós-graduação em Ciências Políticas). Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014FOADECB42268B>>. Acessado em: 02 de abril de 2020.

FILGUEIRAS, Fernando. **A política pública de transparência no Brasil**: Tecnologias, publicidade e accountability. In: Mendonça, Ricardo Fabrino; Pereira, Marcus Abílio; Filgueiras, Fernando (orgs.). Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/326273719\\_A\\_politica\\_publica\\_de\\_transparencia\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/326273719_A_politica_publica_de_transparencia_no_Brasil)>. Acessado em: 25 de abril de 2020.

\_\_\_\_\_. **Além da transparência**: accountability e política da publicidade. Lua Nova, São Paulo, 84: 353-364, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>>. Acessado em: 04 de abril de 2020.

FIRMO FILHO, Alípio Reis. Proposta de voto apresentada no Processo nº 11325/2014 TCE/AM. Manaus, 2014.

GAMA, Janyluce Rezende; RODRIGUES, Georgete Medleg. Perspectivas e Desafios na Transparência das Contas Públicas: um estudo numa Instituição de Ensino Superior brasileira. Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação, v. 21, n. 45, p. 2-20, jan./abr., 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/1518-2924.2016v21n45p2/31196>>. Acessado em: 10 de abril de 2020.

GARCIA, Etelvina. **Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**: sessenta e cinco anos. 2ed. Manaus: Norma Editora, 2015.

GIDDENS, Antony; SUTTON, Philip W. **Conceitos essenciais da sociologia**. Tradução Claudia Freire. 1 ed. São Paulo: Editora Unesp digital, 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Métodos e técnicas da pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1987.

GONDIM, Neide. **A invenção da Amazônia**. 2ª edição. Manaus: Editora Valer, 2007.

GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. **Algumas notas sobre a filosofia política de Hobbes**. Educação e Filosofia, 17(1), 113-137, jan/jul 1995. Disponível em:

<<http://www.seer.ufu.br/index.php/EducacaoFilosofia/article/download/1007/913>>. Acessado em: 29 de abril de 2020.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. **Controle social e políticas públicas**: a experiência dos Conselhos Gestores. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v47n2/v47n2a04.pdf>>. Acessado em 20 de novembro de 2019.

IBGE. Censo de 2010. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo\\_Demografico\\_2010/resultados/tabelas\\_pdf/total\\_populacao\\_amazonas.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/resultados/tabelas_pdf/total_populacao_amazonas.pdf)>. Acessado em: 26 maio 2019.

LORDELLO, Gustavo Magalhães. **O Ministério Público junto aos Tribunais de Contas**: história, conflitos e importância na defesa do interesse público. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1123/1181>>. Acessado em: 28 de maio de 2020.

MAGALHÃES, Odemilson Lima. Defesa apresentada no Processo 11093/2014 TCE/AM. Manaus, 2014.

MAGALHÃES, Rogério Silva de. **O direito à vida nos elementos da lei natural e política de Hobbes**. Cadernos Espinosanos, (23), 159-185. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/espinosanos/article/view/89412/92268>>. Acessado em: 30 de abril de 2020.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARSHALL, Thomas Humphey. Cidadania e Classe Social. In: **Cidadania, Classe Social e status**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1967.

MARUYAMA, Nathália. **Liberdade, lei natural e direito natural em hobbes**: limiar do direito e da política na modernidade. Trans/Form/Ação, São Paulo, 32(2): 45-62, 2009.

Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/trans/v32n2/v32n2a02.pdf>>. Acessado em: 30 de abril de 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo, Editores Malheiros, 2008.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Estudos das práticas de governança eletrônica**: instrumentos de controladoria para a tomada de decisões na gestão dos estados brasileiros. Disponível em: <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-15102009-102145/publico/TESE\\_Gilmar\\_Ribeiro.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-15102009-102145/publico/TESE_Gilmar_Ribeiro.pdf)>. Acessado em 23 de novembro de 2019.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. **Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois**. 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/75716/72524>>. Acessado em: 10 de abril de 2020.

MPC/AM. Ministério Público de Contas do Amazonas. **Ranking de Transparência Prefeitura Municipais**, 2019. Disponível em: <[http://mpc.am.gov.br/?page\\_id=15832](http://mpc.am.gov.br/?page_id=15832)>. Acessado em: 15 de julho de 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. **Accountability no Brasil**: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes. Disponível em: <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-141025/publico/TESE\\_ANA\\_CAROLINA\\_YOSHIDA\\_HIRANO\\_ANDRADE\\_MOTA.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-141025/publico/TESE_ANA_CAROLINA_YOSHIDA_HIRANO_ANDRADE_MOTA.pdf)>. Acessado em 20 de novembro de 2019.

OLIVEIRA, Rafael Santos de; RAMINELI, Francieli Puntel. O Direito ao Acesso à Informação na Construção da Democracia Participativa: uma análise da página do Conselho Nacional de

Justiça no Facebook. *Seqüência* (Florianópolis), n. 69, p. 159-182, dez. 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/seq/n69/07.pdf>>. Acessado em: 05 de maio de 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. UNIC/RIO/005, Janeiro 2009. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acessado em: 05 de maio de 2020.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. *Lua Nova* [online]. 1998, n.45, pp.49-95. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a04n45.pdf>> . Acessado em: 10 de abril de 2020.

PINHEIRO, Júlio Assis Corrêa. Voto do relator apresentado no processo nº 10444/2014 TCE/AM. Manaus, 2014.

RAMOS, Cesar Augusto. **Aristóteles e o sentido político da comunidade ante o liberalismo**. *Kriterion*, Jan./June 2014, vol.55, nº.129, Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/kr/v55n129/04.pdf>>. Acessado em: 18 de abril de 2020.

RESENDE, João Francisco. **Da opacidade à publicidade: atores e ideias na construção das políticas de acesso à informação governamental no Brasil**. 2018. 390f. Dissertação (Pós-graduação em Gestão Políticas Públicas). Universidade de São Paulo, 2018. Disponível em: <[https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/nexojornal/www/nexo\\_academico/K92PYrvd9uMwDRoKb/trabalho\\_file](https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/nexojornal/www/nexo_academico/K92PYrvd9uMwDRoKb/trabalho_file)> . Acessado em: 04 de abril de 2020.

SÁ, Raimundo Robson de. Defesa apresentada ao processo nº 10445/2014 TCE/AM. Manaus, 2014.

SANTOS, Raimundo Guedes dos. Defesa apresentada ao processo nº 10447/2014 TCE/AM. Manaus, 2014.

SATO, Fábio Ricardo Loureiro. **A teoria da agência no setor da saúde: o caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras de planos de**

assistência supletiva no Brasil. *RAP Rio de Janeiro* 41(1):49-62, Jan./Fev. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n1/04.pdf>>. Acessado em: 25 de abril de 2020.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. **Controle Social: reformando a Administração para a Sociedade.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v9n24/08.pdf>>. Acessado em: 15 de novembro de 2019.

SILVA, Marcos Fernando Gonçalves da. **Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v36n4/a05v36n4.pdf>>. Acessado em 24 de novembro de 2019.

SILVA, Ricardo Lima da; RÉGIS, Alex, Sander Pereira; MARINHO, Venâncio José Michiles. **O enigma da esfinge: o pensamento político de Samuel Benchimol e Djalma Batista.** *Revista Sem Aspas*, Araraquara, v.8, n.1, p. 30-44, jan/jun 2019. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/semaspas/article/view/12601>>. Acessado em: 23 de janeiro de 2020.

SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Corrupção e controle social: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da administração pública.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil.** Disponível em: <[https://www.academia.edu/3810444/Bruno\\_Wilhelm\\_Speck\\_Inova%C3%A7%C3%A3o\\_e\\_rotina\\_no\\_Tribunal\\_de\\_Contas\\_da\\_Uni%C3%A3o](https://www.academia.edu/3810444/Bruno_Wilhelm_Speck_Inova%C3%A7%C3%A3o_e_rotina_no_Tribunal_de_Contas_da_Uni%C3%A3o)>. Acessado em 20 de novembro de 2019.

SOUSA, José Hélder Bandeira de. **O encontro da transparência pública com a participação social: um estudo do uso da transparência governamental no controle social do sus.** 2017. 116f. Dissertação (Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/jose\\_helder.pdf](https://www.ipea.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/jose_helder.pdf)>. Acessado em: 10 de abril de 2020.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. In: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acessado em: 01 de abril de 2020.

SOUZA, Davyd Spencer Ribeiro de. **Djalma Batista e o desenvolvimento da Amazônia**: reflexões sob a perspectiva da liberdade e da justiça social. 367-386. In: Vozes da Amazônia III. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2016.

TCE/AM. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. **Dispõe sobre o regimento interno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e do Ministério Público junto ao TCE/AM**. Resolução nº 04, de 23 de maio de 2002 (atualizada até a Resolução nº 4, de 09/11/2018). Disponível em: < <https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/REGIMENTO-INTERNO-RES.-04-2002-alterado-at%C3%A9-Resolu%C3%A7%C3%A3o-n-04-2018.pdf>>. Acessado em: 03 de setembro de 2020.

TORRALBA, Francisc. **Quanta transparência podemos diferir?**: um olhar honesto sobre si mesmo, os outros e o mundo. Petrópolis, RJ: Vozes, 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. **O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade**. Revista de informação legislativa, v. 31, n. 121, p. 265-271, jan./mar. 1994. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176237/000488273.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acessado em: 31 de maio de 2020.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2015.

## APÊNDICE

Dados coletados da visitação aos portais de transparência dos municípios selecionados tendo por parâmetro os quesitos legais. Utilizou-se a seguinte pontuação: 1- atendeu; 0,5 – atendeu parcialmente; e 0 – não atendeu.

Quesitos legais de transparência	Municípios																		
	São Gabriel da Cachoeira	Santa Izabel do Rio Negro	Tabatinga	Amaturá	Coari	Anamá	Itamarati	Carauari	Parintins	São Sebastião do Uatumã	Juruá	Tefé	Presidente Figueiredo	Itapiranga	Lábrea	Canutama	Humaitá	Apuí	
registro das competências e estrutura organizacional;	0,5	1	0	0,5	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0,5	0,5	1	1	
registros transferências de recursos financeiros;	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	
registros das despesas;	0	0,5	1	1	0	0	0	0	0,5	0,5	0	1	1	0	0	0	1	1	
Licitações e Contratos;	1	0	1	1	0,5	1	1	0,5	1	0,5	0	1	0,5	0	0	0	1	0,5	
acompanhamento de programas, ações, projetos e obras;	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0	0	
perguntas mais frequentes da sociedade;	0,5	0,5	0,5	0	0,5	0,5	0,5	0	0,5	0	0,5	0,5	0,5	0	0	0,5	0,5	0,5	
ferramenta de pesquisa de conteúdo;	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	



Quesitos legais de transparência	Municípios																		
	São Gabriel da Cachoeira	Santa Izabel do Rio Negro	Tabatinga	Amaturá	Coari	Anamá	Itamarati	Carauari	Parintins	São Sebastião do Uatumã	Juruá	Tefé	Presidente Figueiredo	Itapiranga	Lábrea	Canutama	Humaitá	Apuí	
gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos;	0	0	0	0	1	0	0	1	0,5	1	1	1	0	1	0	0	1	0	
acesso automatizado por sistemas externos;	0,5	0,5	0,5	0	1	0	0	1	0	0,5	1	1	0,5	0,5	0	0	1	0	
formatos utilizados para estruturação da informação;	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	
autenticidade e a integridade das informações;	0,5	0,5	0,5	0	0	0	0,5	0,5	0	0	0,5	0	0	0	0	0	0	0	
atualização das informações;	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0	1	0,5	0,5	0	0	1	0,5	
local para comunicar-se com o órgão;	1	1	1	1	1	1	1	1	0,5	1	1	1	1	1	0	0,5	1	1	
acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência;	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0,5	0	1	1	1	
PPA, LDO e LOA;	1	0,5	0,5	1	0,5	1	1	0	1	0,5	0	1	0,5	0,5	0	0,5	1	1	

Quesitos legais de transparência	Municípios																		
	São Gabriel da Cachoeira	Santa Isabel do Rio Negro	Tabatinga	Amaturá	Coari	Anamá	Itamarati	Carauari	Parintins	São Sebastião do Uatumã	Juruá	Tefé	Presidente Figueiredo	Itapiranga	Lábrea	Canutama	Humaitá	Apuí	
as prestações de contas e o respectivo parecer prévio;	0	0,5	0,5	0	0	0,5	0,5	0	0	0	0	0,5	0,5	0,5	0	0	0	0,5	
o RREO e o RGF, e as versões simplificadas;	0	0,5	1	1	0	0	0	0	0,5	0,5	0	1	0,5	0	0	0,5	0	1	
execução orçamentária e financeira:	despesas;																		
	0,5	0,5	1	1	0	0	0	0	0,5	0,5	0	1	1	0	0	0	0	1	1
	receita.																		
	0	0,5	1	1	0,5	0	0	0	0,5	0,5	0	1	1	1	0	0	0	1	1