



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

CARLOS TRAJANO DE OLIVEIRA

**A CONTRIBUIÇÃO DO TCE-PB PARA O CONTROLE SOCIAL: UMA
ANÁLISE DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA E DO SISTEMA SAGRES**

**JOÃO PESSOA
2025**

CARLOS TRAJANO DE OLIVEIRA

**A CONTRIBUIÇÃO DO TCE-PB PARA O CONTROLE SOCIAL: UMA
ANÁLISE DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA E DO SISTEMA SAGRES**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação
em Direito de João Pessoa do
Centro de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal da Paraíba
como requisito parcial da obtenção
do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Msc Melissa Gusmão
Ramos

**JOÃO PESSOA
2025**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

048c Oliveira, Carlos Trajano de.
A contribuição do TCE-PB para o controle social: uma
análise do portal da transparência e do Sistema Sagres
/ Carlos Trajano de Oliveira. - João Pessoa, 2025.
66 f.

Orientação: Melissa Gusmão Ramos.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Corrupção. 2. Improbidade Administrativa. 3.
Controle social. I. Ramos, Melissa Gusmão. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

CARLOS TRAJANO DE OLIVEIRA

**A CONTRIBUIÇÃO DO TCE-PB PARA O CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE
DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA E DO SISTEMA SAGRES**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
da obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Msc Melissa Gusmão Ramos

DATA DA APROVAÇÃO: 25 DE ABRIL DE 2025

BANCA EXAMINADORA:

**Prof.^a MSC MELISSA GUSMÃO RAMOS
(ORIENTADORA)**

**Prof. Dr. FÁBIO BEZERRA DOS SANTOS
(AVALIADOR)**

**Prof. Dr. RAPHAEL FARIAS VIANA BATISTA
(AVALIADOR)**

Não há exemplo maior de dedicação do que o da nossa família. À minha querida família, que tanto admiro, dedico o resultado do esforço realizado ao longo deste percurso.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me contemplar diariamente com luz, paz, amor, serenidade e glórias.

Aos meus pais, pelas lições de vida, cidadania e fraternidade, pelo amor incondicional que sempre me dedicaram, pelo esforço de minha amada mãe, que caminhava seis quilômetros por dia para economizar o dinheiro da passagem e custear meus estudos, e, enfim, por sua existência em minha vida.

À minha esposa, defensora pública, em quem me espelho diariamente como exemplo de mãe, amiga e eterna estudante, que sempre me incentivou e suportou minha ausência ao longo desses anos de estudo.

Aos meus filhos, Ana Júlia e Pedro Henrique, que, sem ao menos perceberem, me dão força e motivação para perseverar.

Aos meus irmãos, que sempre estiveram presentes, torcendo por mim.

Aos colegas da UFPB, com quem convivi ao longo desses cinco anos.

À minha orientadora, Mestre Melissa Gusmão Ramos, grande amiga e incentivadora, pela valiosa contribuição para a realização deste trabalho monográfico.

A todos do Tribunal de Contas da Paraíba, pela colaboração e atenção na entrega de informações, que tornaram a pesquisa mais ágil e viabilizaram este trabalho.

A todos, os meus mais sinceros agradecimentos.

“O correr da vida embrulha tudo. A vida é
assim: esquentando e esfria, aperta e daí
afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que
ela quer da gente é coragem”

Guimarães Rosa, Grande Sertão: Veredas

RESUMO

O presente estudo monográfico aborda o estudo dos instrumentos utilizados pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba - TCE/PB no exercício do controle social pela população paraibana para o combate da corrupção e consequente má prestação dos serviços públicos. O Brasil expressamente alçou a questão do combate à corrupção a nível constitucional, disciplinando a fiscalização dos gastos públicos a cargo dos Tribunais de Contas, em auxílio ao Congresso Nacional. Todavia, a questão do combate à improbidade administrativa pelos Tribunais de Contas guarda bastantes dificuldades, por já estar arraigado aos costumes da política brasileira, somada com a apatia dos cidadãos em fiscalizar os seus representantes por não se ver representados por eles, que depois de conquistar o poder, defendem seus próprios interesses ao invés dos interesses daqueles que representam. Nesta linha, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, cria o SAGRES – Sistema de Acompanhamento da Gestão dos recursos da Sociedade e o Portal da Transparência, como mecanismos de mútua colaboração entre a sociedade e a Corte de Contas, assim, essa interação em busca de um mesmo objetivo pode demonstrar bastante eficácia no combate à devastadora corrupção. Adiante, partindo destas premissas demonstraremos que o Tribunal de Contas exerce um papel significativo na defesa da probidade e moralidade administrativa.

Palavras-chave: Corrupção, Improbidade Administrativa, controle social, Tribunais de Contas, SAGRES, PORTAL DA TRANSPARÊNCIA.

ABSTRACT

This monographic study examines the instruments employed by the Court of Accounts of the State of Paraíba (TCE/PB) in enabling social oversight by the people of Paraíba to combat corruption and, consequently, the inadequate provision of public services. In Brazil, the fight against corruption has been explicitly elevated to a constitutional level, assigning the oversight of public expenditures to the Courts of Accounts in support of the National Congress. However, addressing administrative misconduct through these courts presents significant challenges, as corruption is deeply ingrained in Brazilian political practices. This issue is further exacerbated by the apathy of citizens who, feeling unrepresented by their elected officials, refrain from holding them accountable—officials who, once in power, often prioritize their own interests over those of the electorate. In response, the Court of Accounts of the State of Paraíba has developed SAGRES (Society's Resource Management Monitoring System) and the Transparency Portal as mechanisms for mutual collaboration between society and the auditing body. This interaction, driven by a shared objective, has the potential to be highly effective in combating the pervasive corruption plaguing public administration. Based on these premises, we will demonstrate that the Court of Accounts plays a crucial role in upholding administrative integrity and morality.

Key-words: Corruption, Administrative Misconduct, Social Oversight, Courts of Accounts, SAGRES, Transparency Portal.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I	15
1. DEMOCRACIA E SUA CRISE	15
1.1 Democracia	15
1.2 Sistema Representativo	17
1.3 Sistema Eleitoral	20
1.4 Teorias acerca do Sistema Representativo	23
1.4.1 Teorias jurídicas	23
1.4.2 Teorias políticas	24
1.5 Crise do Sistema Representativo	27
1.6 Democracia Semidireta	30
CAPÍTULO II	33
2. TRIBUNAIS DE CONTAS	33
2.1 Aspectos Históricos	33
2.2 Aspectos Institucionais	34
2.3 Aspectos Operacionais	35
2.4 Natureza Jurídica	38
2.5 Controle Externo	41
2.6 Controle Social	44
CAPÍTULO III	49
3. INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL	49
3.1 Sagres	49
3.1.1 Conceito	49
3.1.2 Mecanismos de Acompanhamento da Gestão Pública	50
3.1.3 Publicação dos dados	51
3.1.4 Limitações e restrições do SAGRES	52
3.1.5 Perspectiva de evolução do SAGRES e do Controle Social	54
3.2 PORTAL DA TRANSPARÊNCIA	55
3.2.1 Conceito e Fundamentação Legal	55
3.2.2 Funcionalidades do Portal da Transparência	57
3.2.2.1 Consulta de Dados Orçamentários e Financeiros	57
3.2.2.2 Visualização de Indicadores de Desempenho	58
3.2.2.3 Acesso a Documentos e Relatórios	59
3.2.3 Módulos do Portal da Transparência	60
3.1.5 Perspectiva de Evolução do Portal da Transparência do TCE-PB	63
CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
REFERÊNCIAS	68

INTRODUÇÃO

A seguinte proposta de investigação identifica tema salutar para a dogmática do direito desde que a República brasileira constitucionalizou o repúdio à corrupção administrativa, ao destacar ser princípio da Administração Pública a moralidade, nos termos do art. 37 da Constituição Federal, bem como promulgou diversas leis que tratam do tema, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/00)¹, Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92)², Código de Ética dos Servidores Públicos Federais, Lei de Acesso à informação - LAI (Lei nº 12.527/2011)³, dentre outros.

Desde os primórdios da civilização humana que a corrupção consubstancia uma contrafação a toda forma de organização política dos homens. Apenas a alguns séculos que a corrupção se instalou como questão de Estado, suficiente para comprometer a Administração Pública, porquanto lhe retira a capacidade de concretização do desenvolvimento humano.

No Brasil, a corrupção habita a Administração Pública, contaminando-a e travancando o desenvolvimento, que se materializa somente através do estabelecimento das condições estatutárias para realização das aptidões de vida dos cidadãos: saúde, educação, moradia, lazer, enfim, a realização pessoal e social de todos.

Princípios da moralidade, probidade e publicidade, alçaram lugares de destaque, passando a servir de norte para os atos de governo, como exigência da própria sociedade em ver expurgado do cotidiano público-administrativo a depravação, o suborno, a peita.

De acordo com Miguel, vivemos um período de intensos debates sobre os rumos da democracia representativa, marcada por um sentimento de desconexão entre eleitores e eleitos, fenômeno analisado por diversos autores que apontam para uma 'crise de representatividade'⁴.

Diante desse panorama, o Tribunal de Contas da Paraíba, objetivando cumprir essa missão de conscientização (educação) e controle da moralidade na gestão pública do Estado

¹ BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 11 abr. 2025.

² BRASIL, Lei Nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm. Acesso em: 11 abr. 2025.

³ BRASIL. Presidência da República. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso à informação inciso II do §3o do art. 37 e no § 2o do art. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 10 fev. 2025.

⁴ MIGUEL, Luis Felipe. Democracia e representação: territórios em disputa. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

da Paraíba, desenvolveu duas ferramentas, hipoteticamente capazes de propiciar uma maior participação da sociedade nesse exercício de controle, criando subsídios para o fortalecimento do domínio social: o SAGRES e o Portal da Transparência.

No estudo presente cumpre demonstrar como essas ferramentas são suficientes para garantir mais eficiência ao tribunal paraibano, através da maior participação da sociedade no exercício desse controle, elaborando substrato para uma mais ampla legitimidade e prevalência do social.

Urge mesmo saber se, de fato, os mecanismos colocados à disposição desta instituição imprescindível ao Estado Democrático surtem mesmo os efeitos esperados, trazendo para a sociedade o gosto do trato com a coisa pública, participando de forma ativa para auxiliar ao Estado na concretização dos citados princípios.

Parte-se, então, da ideia de que a responsabilidade pela boa administração pelo governante, não exime a do jurisdicionado. Noutras palavras, cada cidadão é responsável pelos atos de governo daquele que elegeu, e a continuidade da má gestão consubstancia cumplicidade nefasta. Portanto, através da educação, é possível construir uma esfera pública, onde as pessoas, livres das ingerências estatais, possam exercer sua cidadania e efetivamente influir nas decisões de interesse de todos, através dos mecanismos de controle social criados pelo TCE-PB.

Cumpre, pois, de um ponto de vista jurídico-dogmático, analisar as iniciativas adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba em favor da cidadania participativa, bem como sua aptidão para devolver a segurança e credibilidade que a sociedade necessita. Outrossim, ao término da investigação, espera-se verificar como os instrumentos de controle social propostos pelo TCE-PB atuam, e, a partir daí, realçar as diferenças entre controle externo e controle social dos atos de governo.

A problemática da pesquisa recai no grau de efetividade desses institutos. Se os mecanismos colocados à disposição desta instituição imprescindível ao Estado Democrático surtem os efeitos esperados, trazendo a sociedade o gosto do trato com a coisa pública, participando de forma ativa para ajudar o Estado na consecução de seus objetivos de acordo com os princípios citados.

Esta pesquisa, neste sentido, propõe investigar como as ferramentas Sagres Cidadão e o Portal da Transparência, disponibilizadas pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba,

têm sido utilizadas pela sociedade e quais são os desafios enfrentados para sua efetiva implementação. As ferramentas Sagres Cidadão e Portal da Transparência oferecidas pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, aparentemente, não são amplamente conhecidas e utilizadas pela população. Essa afirmação surge da observação de uma aparente desconexão entre os instrumentos legais disponibilizados e a participação cidadã nos processos de fiscalização e controle. Diante disso, o problema que norteia esta pesquisa é: de que forma as ferramentas Sagres Cidadão e o Portal da Transparência podem ser mais efetivamente utilizadas pela sociedade? Justifica-se a escolha deste tema pela sua contribuição à academia e à sociedade, uma vez que estimula o debate sobre a democratização do acesso à informação e o fortalecimento do controle social no âmbito do direito administrativo e financeiro.

A hipótese levantada foi a de que a responsabilidade pela boa administração pelo governante, não exime a do jurisdicionado. Noutras palavras, cada cidadão é responsável pelos atos de governo daquele que elegeu, e a continuidade da má gestão consubstancia cumplicidade nefasta. Portanto, através da educação, é possível construir uma esfera pública, onde as pessoas, livres das ingerências estatais, possam exercer sua cidadania e efetivamente influir nas decisões de interesse de todos, através dos mecanismos de controle social criados pelo TCE-PB.

No tocante ao objetivo geral perseguido pelo presente, este gira em torno da importância de se analisar as iniciativas adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba em favor da cidadania participativa, bem como sua aptidão para devolver a segurança e credibilidade que a sociedade necessita. Os objetivos específicos da pesquisa consistem em verificar como os instrumentos de controle social propostos pelo TCE-PB atuam, e, a partir daí, realçar as diferenças entre controle externo e controle social dos atos de governo.

Como tipo de pesquisa utilizado na elaboração da monografia jurídica, tem-se a vertente denominada Jurídico-dogmática Instrumental, analisando-se um tema relacionado ao ordenamento jurídico interno, mormente, a viabilização do controle social na Administração Pública. As pesquisas foram voltadas à reflexão teórica especializada e aos objetivos dos institutos jurídicos.

Como método de investigação, utilizou-se o método de abordagem dedutivo e, para tanto, como ponto geral, buscou-se analisar a democracia e seus institutos revelando a sua crise que é a apatia do cidadão em participar de forma mais efetiva por não se sentir representado. Em seguida, analisou-se as questões particulares – no caso do presente estudo, a utilização do SAGRES e do Portal da Transparência do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

Como métodos de procedimento foram utilizados: o método histórico, realizando análise acerca da evolução da democracia e do processo representativo, o método comparativo, através da análise de ordenamentos jurídicos paralelos, o método interpretativo, a ser aplicado no entendimento das normas que foram analisadas e o método de estudo de caso, pois será analisado como esses instrumentos são realizados na prática das funções institucionais do Tribunal de Contas e quais avanços houve para o exercício da cidadania da população paraibana.

Quanto à abordagem metodológica, esta pesquisa caracteriza-se como quali-quantitativa. A dimensão qualitativa se manifesta na análise interpretativa da literatura sobre democracia, representação política, controle externo e social, bem como na análise conceitual e funcional dos sistemas Sagres e Portal da Transparência. A dimensão quantitativa se evidencia pela observação e análise dos dados e informações numéricas disponibilizadas por essas ferramentas digitais (como valores de despesas, execução orçamentária, etc.), que permitem examinar aspectos mensuráveis da gestão pública. Desta forma, combina-se a interpretação de conceitos e teorias com a análise de dados concretos provenientes das ferramentas de controle social. As fontes bibliográficas utilizadas foram os livros de teoria administrativa, constitucional e de ciência política e publicações em revistas periódicas, principalmente dos Tribunais de Contas.

Este trabalho monográfico compõe-se de quatro capítulos, onde serão abordadas as questões essenciais para a compreensão do tema. No primeiro capítulo, conceitua-se a democracia e a forma como ela é exercida na maioria dos países, privilegiando o regime representativo, mostrando a transformação pela qual passa com a adoção de mecanismos de maior participação do cidadão.

No segundo capítulo, o foco das atenções será voltado para o estudo da instituição do Tribunal de Contas, focando na sua natureza jurídica, o sistema de controle externo e sua competência constitucional.

O terceiro e o quarto capítulos referem-se aos instrumentos adotados pelo Tribunal de Contas da Paraíba que proporcionam a participação dos cidadãos, auxiliando o TCE na fiscalização da aplicação dos recursos públicos e no bom funcionamento das Unidades Básicas de Saúde dos municípios paraibanos: o SAGRES e o Portal da Transparência, respectivamente.

CAPÍTULO I

1. DEMOCRACIA E SUA CRISE

1.1 Democracia

Democracia, segundo a nossa Constituição Federal, em seu art. 1º, parágrafo único, é um regime político em que a soberania pertence ao povo, que a exerce direta ou indiretamente, por meio de representantes eleitos. Mais do que um mero regime político, a democracia constituiu-se na mais importante das racionalidades do presente, de modo que, das formas de governo existentes na atualidade, a democracia é a adotada na maior parte dos países. Trata-se de um governo do povo, pelo povo e para o povo, conforme definição atribuída a Abraham Lincoln em seu Discurso de Gettysburg⁵.

Apesar de a democracia ser a forma de governo predominante na atualidade, observa-se que a crise enfrentada por diversos sistemas políticos não é, necessariamente, uma crise da democracia em si, mas sim da democracia representativa. O distanciamento entre eleitos e eleitores têm gerado um sentimento generalizado de falta de representatividade, o que, por sua vez, fomenta discursos que questionam o próprio modelo democrático. Como Melissa Ramos aponta, a legitimidade democrática deve ser construída consensualmente, em um processo dialógico e comunicativo. Quando os canais de comunicação entre governantes e governados se tornam ineficazes, cria-se um ambiente

⁵ LINCOLN, Abraham. Discurso de Gettysburg (1863). OAB-SP, Grandes causas. Disponível em: <<http://www.oabsp.org.br/sobre-oabsp/grandes-causas/o-discurso-de-gettysburg>>. Acesso em, v. 22, 2015.

propício para soluções autoritárias que se travestem de democráticas⁶. Esse distanciamento entre as agendas dos representantes e as preocupações cotidianas dos cidadãos é um fator central na crise, minando a confiança nas instituições democráticas⁷.

Segundo o pensamento de Hans Kelsen, a democracia deve trazer em seu bojo alguns fundamentos para ser identificada como tal, neste trabalho será delineado os principais⁸. O primeiro deles seria a ideia de liberdade política, distinta da liberdade natural, essa seria a ausência de qualquer compromisso, de qualquer autoridade obrigatória, o que a aproximaria da anarquia. Já a primeira, é entendida como a harmonia entre a vontade coletiva expressa na ordem social e a vontade dos indivíduos. Essa harmonia só seria garantida se a autodeterminação dos indivíduos criasse a ordem social que regulará suas condutas.

Entretanto, não é possível conciliar a vontade particular de todos os indivíduos com a vontade expressa na ordem social, não sendo possível a autodeterminação pura e irrestrita. Para tanto, Kelsen adota o princípio da maioria para solucionar tal questão. Esse princípio preconiza que para a criação ou modificação da ordem social seja necessária a aprovação da maioria simples dos cidadãos, assegurando o mais alto grau de liberdade política dentro de uma sociedade, pois se a ordem só pudesse ser mudada por todos os indivíduos, então ela pode não ser mudada, por uma minoria ou até um só indivíduo, em detrimento da vontade da maioria.

Vale ressaltar que deve ser respeitado o direito da minoria de participar do procedimento de criação da ordem social, devendo o conteúdo da ordem jurídica ser discutido por todos os indivíduos, seja maioria ou minoria, mesmo que o conteúdo seja definido pela maioria.

Outro elemento que Kelsen entende ser necessário para a formação da democracia é a participação da opinião pública nas discussões sobre a regulamentação de determinado assunto. Tal opinião só pode surgir onde são garantidas a liberdade intelectual, a liberdade de expressão, imprensa e religião, onde só ocorre onde há o liberalismo político. A

⁶ RAMOS, Melissa Gusmão. **DEMOCRACIA E ORDENAMENTO JURÍDICO: uma discussão a partir do conceito de Democracia Procedimental em Jürgen Habermas**. 2009.

⁷ ROSANVALLON, Pierre. *A contrademocracia: a política na era da desconfiança*. São Paulo: Ateliê de Humanidades Editorial, 2022.

⁸ KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. Traduzido por Luís Carlos Borges; revisão técnica por Pérciles Prado. Brasília: Martins Fontes/UnB, 2019, p. 407 e ss.

discussão entre maioria e minoria, responsável pela formação da vontade coletiva, cria uma atmosfera favorável ao estabelecimento de um compromisso entre os dois grupos, o que resulta numa sujeição voluntária de todos os indivíduos à ordem jurídica.

O último elemento elencado por Kelsen é a necessária formação da democracia vinculada ao ideário de liberdade política que é a ideia de igualdade do valor político dos indivíduos. Portanto, todos têm o mesmo direito de que a vontade geral para criação da ordem social esteja de acordo com a sua.

A democracia pode assumir três formas distintas no tocante à maneira de se exercer a soberania popular e o poder político: democracia direta, que teve seu nascimento na Grécia Antiga, onde os membros da comunidade, dotados de cidadania, reuniam-se em assembleia para deliberar sobre assuntos estatais em pauta; democracia indireta ou regime representativo, que surgiu da impossibilidade da efetivação da democracia direta, uma vez que, no mundo moderno, os Estados possuem territórios extensos, populações numerosas e há complexidade para se gerir a coisa pública somada à falta de tempo dos cidadãos, absorvidos nos afazeres particulares; democracia semidireta, é um sistema misto em que o povo não se governa diretamente, mas, através de institutos constitucionalmente garantidos (iniciativa popular, referendo, veto popular, plebiscito, recall), têm o direito de intervir diretamente no processo de formação das leis, nos momentos decisivos do funcionamento dos órgãos estatais e nas principais decisões políticas de interesse da coletividade.

Nesse trabalho monográfico, será aprofundada a análise dos problemas enfrentados pelo sistema representativo, destacando como a desconexão entre representantes e representados têm impactado a percepção de legitimidade democrática. Além disso, será examinado o papel da democracia semidireta e outros mecanismos de participação popular como alternativas para enfrentar a crise da representação, buscando um modelo que amplie o espaço de deliberação pública e aproxime o cidadão das decisões políticas.

1.2 Sistema Representativo

Na obra “O futuro da democracia”, Norberto Bobbio relata que a origem etimológica da palavra vem do vocábulo "representar" e possui dois significados: agir em

nome e por conta de outrem, correspondendo a *rappresentanza* e o outro significado é reproduzir, espelhar ou refletir, que corresponde a *rappresentazione*⁹.

No entanto, o sistema representativo tem sido questionado pela sua crescente desconexão com os interesses e necessidades da sociedade. A teoria habermasiana da democracia procedimental enfatiza que a legitimidade política só pode ser alcançada quando há uma participação efetiva e inclusiva da população na formação da vontade política. Entretanto, na prática, observa-se que muitos governos representativos operam de forma excludente, limitando o debate democrático a elites políticas e econômicas¹⁰. Esse esvaziamento do espaço público de deliberação contribui para a crise do sistema representativo, pois os cidadãos não se veem mais como partícipes ativos no processo político, o que mina a própria ideia de soberania popular.

Portanto a representação pode ocorrer de duas formas, tanto pode ser no sentido de que os seus membros agem em nome e por conta dos eleitores, quanto no sentido de que o reproduz, o espelha, o representa, o reflete. Uma democracia é representativa no duplo sentido de possuir um órgão no qual as decisões coletivas são tomadas por representantes, e de espelhar, através desses representantes, os diferentes grupos de opinião ou de interesse que se formam na sociedade.

O regime representativo é o sistema de governo no qual o povo se governa através dos seus representantes escolhidos através do sistema eleitoral. Exige a participação dos cidadãos, pois são eles que escolhem efetivamente quem os representará na tomada de decisões políticas. Os representantes escolhidos possuem mandato temporário e nesse período deve atender aos interesses públicos daqueles que representa, não só dos que votaram nele, mas de toda a sociedade.

Jean Jacques Rousseau, na obra intitulada de "Contrato Social"¹¹, entende que o povo é o único soberano e a expressão dessa soberania é a vontade geral do povo. Esta vontade é que conseguiria atender os fins a serem alcançados pelo Estado, que são o “bem comum”. No entanto, esse mesmo autor afirma que o Regime Representativo é uma

⁹ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia (uma defesa da regras do jogo)**. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 26, n. 4, p. 65, 1986

¹⁰ HABERMAS, Jürgen. *Théorie de L'agir Communicationnel. Racionalité de l'agir et rationalisation de la société*. v. 1. 8. ed. Paris : Fayard, 1987a apud RAMOS et al., 2009

¹¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Traduzido por Belunga Editorial. 1. ed. São Paulo: Principis, 2021.

contrafação da democracia e que esta nunca existiu nem existirá. Segundo Rousseau, "Se houvesse um povo de deuses, esse povo se governaria democraticamente. Um governo tão perfeito não convém a seres humanos"¹².

Noutras palavras, o regime representativo seria um mal necessário, pois, dentre os sistemas de governo existentes, é a melhor forma de auto-organização estatal ou a única viável, já que a democracia absolutamente direta seria impossível, dadas as circunstâncias atuais.

Montesquieu argumentava que a eleição deveria servir para selecionar os mais capazes, mas essa visão tem sido amplamente contestada na atualidade. A crise da representação revela que a política não pode ser reduzida a um processo de delegação de poder, mas deve incluir mecanismos que permitam uma participação ativa da população na deliberação política. Trata-se de um processo seletivo, portanto. Ele afirma que, selecionadas as capacidades, os eleitos governam de forma independente, possuindo um mandato livre. Os atos dos representantes não estão vinculados a ratificação popular, porque, segundo o supracitado autor, são tidos como a própria expressão da soberania nacional¹³.

A crítica a essa teoria reside no fato de que, muitas vezes, o regime representativo não consegue refletir de forma precisa a diversidade de interesses da sociedade. A concentração de poder em determinados grupos e a falta de mecanismos eficazes de controle social sobre os eleitos fazem com que grande parte da população não se sinta verdadeiramente representada, já que a eleição teria a finalidade de selecionar os mais capazes e não eleger pessoas a quem seriam delegados os poderes de governar, de representar os cidadãos nos atos de governança. Esse pensamento é o mais adotado pelos teóricos e textos constitucionais.

¹² ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Traduzido por Beluga Editorial. 1. ed. São Paulo: Principis, 2021, p. 96.

¹³ O STF decidiu em 2007, através do Mandado de Segurança nº 26603/07, tendo como relator o Min. Celso de Mello, na qual reconheceu que os partidos políticos e as coligações partidárias têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, e que, nesse sistema, a vinculação entre candidato e partido político prolonga-se depois da eleição, considerando que o ato de infidelidade, seja ao partido político, seja ao próprio cidadão-eleitor, mais do que um desvio ético-político, representa, quando não precedido de uma justa razão, uma inadmissível ofensa ao princípio democrático e ao exercício legítimo do poder, na medida em que migrações inesperadas não apenas causam surpresa ao próprio corpo eleitoral e as agremiações partidárias de origem, privando-as da representatividade por elas conquistada nas urnas, mas acabam por acarretar um arbitrário desequilíbrio de forças no Parlamento, vindo, em fraude à vontade popular e afronta ao próprio sistema eleitoral proporcional.

1.3 Sistema Eleitoral

Para melhor explicar o funcionamento do Sistema Representativo, é importante demonstrar as técnicas usadas pela democracia indireta para escolher os representantes do povo, utilizando o Sistema Eleitoral.

Atualmente, essas técnicas possuem status constitucional, estando previstas na Constituição Federal, no capítulo atinente aos Direitos Políticos. O cidadão escolhe o representante através do voto que difere do sufrágio.

Segundo Paulo Bonavides, o sufrágio é o poder que se reconhece a certo número de pessoas (o corpo de cidadãos) de participar direta ou indiretamente na soberania, isto é, na gerência da vida pública¹⁴. Portanto, o exercício do sufrágio pelo cidadão possui as funções eleitoral que é a legitimação do exercício do poder pelo consentimento do povo, através da escolha e nomeação das pessoas que irão representar o povo nas atividades governamentais e a função participativa que é o exercício direto do poder em alguns casos, como o referendium e plebiscito, principais instrumentos da democracia semidireta. Por seu turno, o voto é a manifestação, o exercício, a materialização do direito público subjetivo de sufrágio.

José Afonso da Silva preconiza que o voto constitui, ao mesmo tempo, um direito conquistado ao longo da evolução política da humanidade, uma função social e política (decorrente da essência do regime representativo, em que é necessário que haja governantes designados pelo voto dos cidadãos) e um dever jurídico, no que concerne ao comparecimento do eleitor e à assinatura na folha individual de votação¹⁵. As eleições constituem, pois, um instrumento pelo qual o povo adere a uma política e confere seu consentimento e, por consequência, legitimidade às autoridades governamentais.

O sistema eleitoral adotado por nosso ordenamento, com o intuito de esclarecer a crise por que passa o sistema representativo com a adoção, cada vez maior, de instrumentos da democracia participativa. Segundo José Afonso da Silva, o sistema eleitoral é o conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições, destinadas a organizar a representação do povo no território nacional, designa-se sistema eleitoral¹⁶. Por

¹⁴ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 265 e ss.

¹⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2024, p. 357-358.

¹⁶ Idem; ibidem, p. 368.

isto, o tipo de sistema utilizado no ordenamento exerce enorme influência sobre a organização partidária, a forma de governo, a estrutura parlamentar, enfim, sobre toda a estrutura política de um Estado.

O supracitado autor divide o sistema eleitoral em dois tipos: sistema majoritário de representação e sistema de representação proporcional. O primeiro é o mais antigo e, segundo o mesmo autor, consiste na repartição do território em tantas circunscrições eleitorais quantos são os lugares ou mandatos a preencher. Depois disso, a eleição formaliza-se pelo escrutínio em dois turnos. Caso nenhum candidato haja obtido maioria absoluta, ou seja, mais da metade dos sufrágios expressos, há um segundo turno com os dois candidatos mais bem votados.

Como pontos positivos do sistema majoritários, podemos enumerar: produz governos estáveis; evita pulverização partidária; há facilidade na determinação dos eleitos; aproxima o eleitor, que vota, na pessoa do candidato baseado nas suas qualidades políticas; soluções objetivas para os casos, pois o eleitor não vota numa ideia ou num partido, em termos abstratos, mas em pessoas com programas concretos de governo.

A insatisfação com os sistemas eleitorais tem sido um dos fatores que mais alimentam a crise da representação. Modelos eleitorais que não refletem de forma adequada a pluralidade política de uma sociedade contribuem para o descrédito nas instituições democráticas. Além disso, a influência econômica nas campanhas e a dificuldade de acesso a cargos eletivos por parte de minorias sociais reforçam a percepção de que a democracia representativa não atende aos interesses coletivos. Diante desse cenário, autores como Habermas sugerem que uma ampliação da participação política, por meio de espaços de deliberação pública mais efetivos, pode ser uma alternativa para resgatar a legitimidade do sistema democrático.

Entretanto, também há os pontos negativos, quais sejam: surgimentos de governos sem maioria parlamentar; eventual falta de representatividade de um candidato eleito; facilidade de sentimento de frustração; apatia na disputa para eleição, às vezes já decidida; dificuldade de representação de corrente minoritária, a formação de multipartidarismo temperado por alianças que se aproveitam por serem maioria da bancada para ganharem privilégios, muitas vezes pessoais, em troca de votos.

Já o sistema proporcional, segundo a preleção de Marcel Prélot, “tem por objeto assegurar às diversas opiniões, entre as quais se repartem os eleitores, um número de lugares proporcional às suas respectivas forças”¹⁷. Nesse sistema, todas as correntes têm a possibilidade de representar-se no Legislativo e, assim, concorrer para a formação da vontade oficial, além de proporcionar ao eleitor o sentimento de força em seu voto.

Podem ser relacionados como aspectos vantajosos da modalidade proporcional, portanto: representação de diversas ideologias no parlamento, espelhando a liberdade democrática do cidadão na escolha de vários candidatos, proporcionando a todos os partidos políticos uma representação efetiva mesmo que não tenha recebido a maioria dos votos, incentivando a criação de partidos políticos, dinamicidade de ideias e opiniões, maior influência dos partidos na escolha dos candidatos e evita pressão exterior de grupos, pois todos se encontram com sua devida representação.

As desvantagens apontadas por Paulo Bonavides são: multiplicidades partidárias, acarretando a formação de “parlamentos ingovernáveis”; instabilidade de governos, uniões oportunistas entre partidos, muitas vezes divergentes ideologicamente; grande poder de influência dado a grupos minoritários; dogmatismo de posições, podendo pôr a ordem democrática em questão; problema das sobras eleitorais, que são os votos que não alcançam o quociente eleitoral e dificultam a determinação exata do número de candidatos eleitos.

Nessa ótica, o quociente partidário, que é o número de lugares relativo a cada partido e é obtido através da divisão do número de votos conseguidos com a legenda pelo quociente eleitoral, que por sua vez, é feito com a divisão do número de votos válidos pelo número de lugares a preencher no Poder Legislativo respectivo.

Entretanto, tal critério pode ocasionar situações em que os eleitores não se sintam representados, vejamos um exemplo: nas eleições de 2020 no Rio de Janeiro, o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) elegeu um vereador com apenas 1.800 votos pessoais, enquanto a legenda obteve 38.000 votos. O quociente eleitoral na cidade foi de aproximadamente 28.000 votos, e o partido conseguiu uma vaga devido à votação agregada¹⁸.

¹⁷ PRÉLOT, Marcel. apud BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 268.

¹⁸ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Estatísticas Eleitorais 2020. Brasília, DF: TSE, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas>. Acesso em: 11 abr. 2025.

Outra crítica que se faz é relativa ao § 1º do art.45 da Constituição Federal, que fixa um mínimo de 8 Deputados Federais e um máximo de 70 por cada Estado Federado, variando esse número pela quantidade de habitantes. Mesmo assim, esse método infringe o princípio democrático do igual valor do voto (*one man, one vote*), previsto no Art.14 da Carta Maior.

Para melhor entendimento dessa situação, vejamos um exemplo: Rio de Janeiro possui, segundo o censo de 2022, uma população de 16,06 milhões de habitantes e elege 70 Deputados Federais, uma média aproximada de um Deputado a cada 249.000 habitantes. Já o Acre, com uma população de 830.018 habitantes, elege 8 Deputados Federais, que dá um Deputado para cada 104.000 habitantes.

1.4 Teorias acerca do Sistema Representativo

1.4.1 Teorias jurídicas

O enfraquecimento dos mecanismos de representação tradicional tem levado a um fenômeno preocupante: a ascensão de discursos que questionam os sistemas representativos sob o pretexto de defender uma “verdadeira democracia”. Muitas dessas narrativas buscam minar o modelo representativo sem, no entanto, propor alternativas que reforcem a participação popular. Ao contrário, tais discursos muitas vezes instrumentalizam a insatisfação social para justificar regimes autoritários que se autodenominam “democráticos”. Como alerta Habermas, a esfera pública deve ser o locus de um debate racional e inclusivo, onde o direito e a política sejam construídos comunicativamente. A manipulação do discurso democrático para fins excludentes representa um dos grandes desafios contemporâneos na defesa da democracia¹⁹.

Há teorias que procuram definir juridicamente as relações estabelecidas entre os eleitores e os eleitos. A primeira delas foi a Teoria do Mandato, na qual os eleitos seriam mandatários do poder dado pela nação que votou nele para representá-la. Dessa forma, adaptar-se-ia um instituto de Direito Privado em um de Direito Público, procurando

¹⁹Idem; ibidem,

afeiçoar às suas regras gerais os fenômenos de ordem política que integram a organização e o funcionamento do regime representativo.

Opondo-se a esta teoria, surgiu outra corrente de pensamento de teóricos do Direito Constitucional francês que tentava superar as críticas feitas à primeira. Preconizava que havia um mandato entre a nação e o Parlamento. Porém, também houve críticas a esse pensamento, pois os mandatários não são eleitos por toda a nação, mas apenas por uma pequena fração do número total dos eleitores e o Parlamento só é constituído depois da eleição.

A terceira teoria, defendida por Jellinek, é a teoria dos órgãos do Estado. Nesta, entende-se que o Estado forma uma unidade corporativa, em que a vontade do representante é considerada a vontade do próprio Estado. O órgão exige a existência de uma só pessoa, a coletividade organizada, que quer e age por seus órgãos. Entre a pessoa jurídica e o órgão não há nenhuma relação de direito, já que são uma só pessoa, juridicamente organizada, pensando e querendo por seus órgãos.

Também sofre críticas essa teoria, uma vez que a mesma embasa o absolutismo do Estado quando não faz um delineamento entre a vontade do Estado e a dos políticos.

1.4.2 Teorias políticas

A primeira teoria que surgiu foi a Teoria da Duplicidade, que era uma ordem política aristocrática e ganhou força na Revolução Francesa, numa época em que a burguesia buscava obter o poder e não admitia mais os abusos cometidos pelo Rei no Estado absolutista. Paulo Bonavides entende que a principal característica dessa teoria é que os representantes eleitos não se vinculam a vontade do eleitor que o escolheu, pois depois de investido no mandato, ele representará toda a nação e não só aquele que o elegeu²⁰.

Observam-se as seguintes características nos sistemas representativos estatais em que a teoria da duplicidade predominou: a total independência do representante, o sufrágio restrito, a índole manifestamente adversa do liberalismo aos partidos políticos, a essência do chamado "mandato livre", a separação de poderes, a moderação dos governos, o consentimento dos governados e a representação abrangente a toda a nação.

²⁰ BONAVIDES, Op. Cit., p. 216 e ss. Nota 5.

O principal defensor dessa teoria foi Montesquieu, que na sua obra “O espírito das leis” defende a ideia da incapacidade do povo para debater a coisa pública e a eleição nada mais é do que a seleção dos que possuem aptidão para discutir os negócios no lugar do povo.

Portanto, segundo o pensamento do tratadista francês Sièyes²¹, o povo exerce a democracia somente escolhendo os mais aptos, devendo estes ter ampla liberdade de exprimir suas vontades e convicções, não devendo haver dependência dos seus atos com a vontade dos que o elegeram, uma visão que remonta à teóricos clássicos como Montesquieu, que defendia a necessidade de representantes esclarecidos para interpretar o interesse geral²², e que contrasta com a ideia de mandato imperativo associada a Rousseau²³.

Essa teoria se consolidou em todos os países democráticos, alcançando a Revolução da independência americana e aparecendo na Constituição francesa de 1891, que em seu art. 2º elencava: “Os representantes designados nos departamentos não serão representantes de um departamento particular, mas da nação inteira e nenhum mandato lhes poderá ser dado” e na Constituição de Weimar em 1919 que explicita: “Os deputados são os representantes de todo o povo, não obedecem senão a sua consciência e não se acham presos a nenhum mandato”.

Entretanto, também foi a partir da Constituição de Weimar que iniciou o declínio da teoria da duplicidade, pois essa Carta instituiu instrumentos de participação do cidadão típico das democracias semi-diretas e que tinham como principal característica a participação do cidadão no processo político e maior fiscalização dos representantes. Isso gerava conflitos com os postulados defendidos pela teoria da duplicidade, conforme visto.

A Revolução Industrial iniciada na segunda metade do século XVIII trouxe novas formas de sociedade, de estado e de pensamento. O desenvolvimento da Indústria ocasionou uma redistribuição da riqueza e do poder, com crises entre o Capital e o Trabalho, desaguando no fortalecimento da classe operária que desejava a aplicação dos ideais da Revolução Francesa (liberdade – fraternidade - igualdade).

²¹ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. A constituinte burguesa: Qu’est-ce que le Tiers État? 3. ed. Tradução de Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. Título original: Qu’est-ce que le Tiers État?

²² MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. O Espírito das Leis. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

²³ Idem; ibidem,

Aliado ao desprestígio do parlamento que era organizado nos moldes aristocráticos, em que o poder se concentrava nas mãos da burguesia e a grande corrupção em todos os setores governamentais, com o fortalecimento dos ideais socialistas e a decadência do liberalismo que só atendia aos interesses burgueses e sua manutenção do poder, surgiu a teoria da identidade que se amolda a teoria rousseauiana de soberania popular.

Nesse contexto, surgiu a teoria da identidade que tem como principal característica o mandato imperativo, que é a vinculação da vontade do representante com a do representado. Com o desenvolvimento dessa teoria, as nações incluíram em suas cartas constitucionais meios de limitar o comportamento do representante, legitimando as organizações partidárias e fortalecendo poderes oficiais com essa finalidade, como os Tribunais de Contas.

O principal teórico a defender essa teoria, sem dúvida é *Jean Jacques Rousseau*, que na obra "*Du Contrat Social*", assevera que:

A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste ela essencialmente na vontade geral e a vontade não se representa: ou é ela mesma ou algo diferente; não há meio termo. Os deputados do povo não são nem podem ser seus representantes, eles não são senão comissários; nada podem concluir em definitivo. Toda lei que o povo não haja pessoalmente ratificado é nula; não é lei.²⁴

A teoria da identidade se consolidou com a adoção do sufrágio universal, devido ao aumento do número de participantes no processo eletivo, que tornou a captação da vontade geral do povo pelo representante mais complexa. Por isso, o mandato imperativo entrou nos seus efeitos em paradoxal contradição com o sufrágio universal. A vontade una e soberana do povo, no qual se baseia a teoria da identidade, se decompôs em nossos dias na vontade antagônica e disputante de partidos e grupos de pressão, com a observância dos interesses econômicos ao invés do público. O cidadão se alienou ao ideal do partido ou do grupo.

A teoria da identidade, como se observa, desde o seu surgimento nos textos constitucionais já se acha ultrapassada, pois a vontade popular, que deve guiar o representante em suas ações, está sendo substituída pela vontade dos grupos de pressão, que, por sua vez, se investem de vastos poderes de representação, como será observado no próximo capítulo do presente estudo.

²⁴ ROUSSEAU, Op. Cit., nota 3, p. 280-281.

1.5 Crise do Sistema Representativo

O objetivo da democracia é transformar a vontade geral, da maioria dos cidadãos do Estado, na vontade regulamentada pela ordem social. Entretanto, isso não foi possível, por ter ocorrido a decomposição da vontade popular em vontade de grupos, gerando um pluralismo de interesses, mas com a manutenção dos interesses das classes que possuem maior capacidade econômica.

O processo de decomposição da vontade popular em vontade de grupos passou por três etapas. Inicialmente, adotou-se o sistema de representação proporcional, em que há no Parlamento as diversas opiniões políticas dos cidadãos e a importância da matéria dependia da quantidade de pessoas que concordavam com ela.

Apesar de teoricamente estabelecer uma harmonia, com a participação de vários entendimentos que representam a opinião dos cidadãos, a representação proporcional pode corroborar na morosidade da elaboração de leis, como também um aumento de inconvenientes administrativos, pois a diversidade de opiniões impediria uma atuação estatal mais eficiente, principalmente em temas que se devem decidir com urgência.

A segunda etapa começou com a representação profissional que era, como o próprio nome sugere, a representação no Parlamento por integrantes de setores profissionais, eleitos por organizações trabalhistas e patronais, sem ser utilizado o sufrágio popular. Isso acarretou na representação das classes mais poderosas, havendo competições econômica, social e ideológica entre os grupos, inclusive, tendo vinculação à teoria fascista. Essa modalidade de representação não é mais utilizada.

A última fase se inicia com a atuação dos grupos de pressão ou Lobbies. Darcy Azambuja os define como: “quaisquer grupos sociais, permanentes ou transitórios, que, para satisfazer seus interesses próprios, procuram obter determinadas medidas dos Poderes do Estado e influenciar a opinião pública”²⁵. Todavia, distinguem-se esses grupos dos grupos de interesse: estes possuem um caráter permanente no seio da sociedade, pleiteando benefícios que alcançam a generalidade da população, enquanto que aqueles são

²⁵ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política: Edição revisada e atualizada**. 2. ed. São Paulo: Globo, 2008. p. 315 e ss.

transitórios, pois só buscam satisfazer interesses próprios e quando conquistam o fim almejado, desfazem-se.

A palavra “lobby” é de origem inglesa e significa salão, hall, corredor. Foi dado esse nome aos grupos de pressão porque várias articulações políticas acontecerem nas ante-salas (lobby) de hotéis e congressos, surgindo a expressão “lobbying” (lobismo) para designar as tentativas de influenciar decisões importantes tomadas pelo poder público, principalmente as do Poder Legislativo, mas não unicamente, pois também há interferência dos lobistas nas decisões do Poder Executivo e até do Poder Judiciário.

Os grupos de pressão existem desde a Antiguidade, todavia eles estão ganhando mais notoriedade, devido a maior amplitude dada pelas cartas constitucionais dos países democráticos aos direitos e garantias individuais, que preconizam como direitos fundamentais a liberdade de associação e reunião, expressão do pensamento, direito de petição, dentre outros. Atualmente eles são tão fortes, que eles próprios tomam as decisões, quando lhes convém, havendo somente a chancela estatal dos representantes.

Tais grupos, na maior parte das vezes, influem na atuação independente dos órgãos públicos, já que muitas vezes se utilizam de suborno e corrupção para alcançar seus objetivos; manipulam a opinião pública, interferindo nas notícias que são publicadas pelos meios de comunicação; intimidam os políticos para que se aliem a esses grupos agindo em defesa de seus interesses em detrimento dos interesses coletivos.

Entretanto também existem benefícios pela atuação desses grupos, pois eles são ferramentas que informam aos políticos sobre a opinião pública; fiscalizam atos, que sejam de seu interesse, que poderiam passar despercebidos; ajudam no aspecto formal da elaboração de leis.

Darcy Azambuja entende que a melhor fonte de informação sobre a opinião pública são os grupos de pressão, pois, diante da impossibilidade de ouvir diretamente a opinião de todo o corpo eleitoral, teoricamente o representante teria à sua disposição a opinião pública com pureza e imparcialidade. Mas na realidade verifica-se a parcialidade dos meios de comunicação que emitem apenas a opinião de um partido, de um grupo financeiro ou de uma associação de classe, ou seja, os órgãos de publicidade, são meios de propaganda para poderosas concentrações financeiras.

Para conhecer as opiniões divergentes, o representante necessitaria ter disponibilidade de tempo e um acesso a um grande número de meios de comunicação, ao invés disso, ele decide com as direções dos partidos políticos, que constituem a terceira fonte de informação sobre a opinião pública. O partido, entretanto, quando se coloca numa posição intermediária entre o representante e o representado, cria uma dupla relação: uma entre o representado e o partido e a outra é entre o partido e o representante. Nessa relação o mandato livre é afetado. E o partido tem que buscar a opinião pública, enquanto que os grupos já a representam – ainda que não em sua plenitude – desde que pleiteiem interesses lícitos e usem meios lícitos de persuasão.

O tratadista Norberto Bobbio, na obra “O futuro da democracia”, entende que a transformação pelo qual passa o Sistema Representativo é fruto da substituição da representação política pela representação de interesses.

A representação política busca a satisfação dos anseios da coletividade e se baseia no mandato livre. Por outro lado, a representação de interesses se caracteriza pelo mandato imperativo e pela representação de interesses parciais, pertencentes a grupos organizados, os grupos de pressão.

Hans Kelsen, na obra "Teoria Geral do Direito e do Estado", entende que as democracias representativas não são de fato representativas, elas são apenas uma ficção da representação. Neste trabalho o autor faz a distinção entre a responsabilidade jurídica e a responsabilidade política, propondo que esta ocorre quando o representante não consegue se reeleger por ter realizado um mau mandato e obtido a reprovação dos eleitores. Daí surge uma garantia dos representados para que o representante exerça o mandato de acordo com a vontade dos eleitores, ocorrendo um mandato imperativo, bem como a revogação do mandato, que seria a não reeleição daquele que não cumprir com a vontade dos eleitores, defendido pela teoria da identidade.

Mas para que isso aconteça, é necessário que o povo seja politicamente organizado e tenha acesso à informação, pois é através da educação, que se torna possível construir uma esfera pública, onde as pessoas, livres das ingerências estatais, possam exercitar sua cidadania e efetivamente influir nas decisões de interesse de todos.

Sahid Maluf²⁶, por sua vez, entende que a solução para a atual deturpação do regime representativo seria a restrição da competência dos órgãos representativos, sem se chegar ao extremo do mandato imperativo, como também deve se manter a permanência da soberania nacional, como força atuante, fiscalizadora, superior à força de representação. Percebe-se que suas ideias são similares às de Kelsen, quando defende que o representante deve agir em consecução a vontade do representado, entretanto, não ser democrático o mandato imperativo.

Ele assevera, ainda, que os Estados mais desenvolvidos politicamente estão adotando instrumentos para refrear os abusos, a prepotência e a irresponsabilidade das corporações representativas. Esses instrumentos constituem dois diferentes grupos: um em que há a separação e a limitação dos poderes, a redução do tempo de duração do mandato e a institucionalização do mandato. O outro grupo seria a coexistência, com a representação, de certos institutos da democracia pura, quais sejam, o referendium, o plebiscito, a iniciativa popular das leis, o veto popular e tantos outros, que fazem parte da chamada democracia semidireta.

1.6 Democracia Semidireta

A democracia semidireta, sem dúvida, surge como uma alternativa para superar a crise de legitimidade que alcançou a democracia representativa. Rubens Pinto Lira entende que essa nova modalidade de democracia ocorre:

[...] sempre que houver formas de o cidadão participar, decidindo e (ou) opinando, diretamente, ou de forma indireta, por meio de entidades que integra, a respeito da gama diversificada de instituições, no âmbito da sociedade (famílias, empresas, mídia, clubes, escola, etc) ou na esfera pública (plebiscito e referendo, orçamento participativo, conselhos de direitos, ouvidorias, etc).²⁷

Portanto, percebe-se que a principal característica dessa democracia é a atuação efetiva da população no processo político decisório, entretanto coexistindo com a democracia representativa, pois é impossível que o cidadão atue em todas as esferas

²⁶ MALUF, Sahid. Teoria geral do estado. São Paulo: Sugestões Literárias, 1986.

²⁷ LYRA, Rubens Pinto. A democracia participativa na gestão pública brasileira. In: _____ (org.). **Estado e cidadania: de Maquiavel à Democracia Participativa**. João Pessoa: Universitária da UFPB, 2006. P.260.

governamentais na nossa atualidade como ocorria na democracia direta nos moldes Atenienses. O que há no Brasil, na verdade, é o surgimento de algumas formas de participação do cidadão, através de representantes da sociedade civil que serão ouvidos e colaborarão na gestão daqueles que possuem o mandato político.

No Brasil, a democracia participativa se fortaleceu após o período ditatorial, que gerou o surgimento de um novo sindicalismo e o crescimento dos movimentos sociais que reivindicavam a abertura política no processo de redemocratização. Ademais, a Constituição Federal de 1988 prevê mecanismos de participação direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, que coexistem com o sistema representativo²⁸.

O resultado mais expressivo desta foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que além de prever instrumentos que garantam a participação da população de forma direta através do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular de lei; também elencou, de maneira esparsa, vários artigos que prevê a utilização de institutos participativos em situações específicas, tendo a participação direta do cidadão na gestão pública ganhado o status de princípio fundamental.

A maior prova disso foi a previsão constitucional, logo no art. 1º estabelecendo que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou de forma direta. Esse artigo localiza-se no título I, destinado aos princípios fundamentais.

Tarso Genro defende que o controle público não-estatal é uma forma de dar efetividade ao art. 1º da CF, garantindo o aprofundamento do regime democrático. A combinação da democracia representativa com a democracia direta “civiliza” o Estado, corroborando com o controle externo, capaz de limitar sua lógica corporativa, ou seu atrelamento a interesses puramente privados²⁹.

Inicialmente, a participação direta do cidadão na gestão pública foi prevista na Declaração dos Direitos do Homem e hoje já é um princípio em muitas cartas constitucionais, como na Carta Maior do Brasil, sendo previsto em diversos de seus mandamentos.

²⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2025.

²⁹ GENRO, Tarso; GENOÍNO, José. **O controle público do Estado**. Folha de São Paulo. 23/mar/1995. In: Op. Cit., nota 12, p.266.

O inciso III do Art. 198 da CF, prevê que as ações de serviço público de saúde serão organizadas levando em consideração a participação da comunidade. Outro exemplo de instrumento de participação previsto na mesma é o art. 194 que trata sobre a seguridade social e dispõe que esta compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade e tem como objetivo o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.

É de bom alvitre lembrar que esses institutos acima referidos e tantos outros previstos na CF ou nas leis esparsas, possuem força vinculante. Portanto, aquilo que for decidido pelos órgãos populares obriga o gestor público a cumprir o que foi acordado. Segundo Lyra, isso ocorre porque a própria Constituição deu ao cidadão o mesmo poder atribuído à Administração Pública.

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) surge como um instrumento fundamental para ampliar a participação da população no governo, reforçando os princípios da democracia participativa previstos na Constituição Federal de 1988. Essa lei garante aos cidadãos o direito de acessar informações públicas, promovendo a transparência e o controle social sobre as ações governamentais. Ao permitir que a população acompanhe e fiscalize as decisões e os gastos públicos, a Lei de Acesso à Informação fortalece a democracia ao aproximar o cidadão das esferas de poder, mesmo que de forma indireta. Dessa maneira, ela complementa os mecanismos de participação direta, como plebiscitos, referendos e iniciativas populares, e contribui para o aprofundamento do regime democrático, assegurando que o poder emanado do povo, conforme estabelece o art. 1º da CF, seja exercido de forma mais efetiva e responsável.

Além disso, as instituições públicas de todas as esferas do serviço público estão criando instrumentos de participação popular que vêm ganhando força, pois atuam de forma a legitimar as ações desses órgãos. Embora sejam criados pelo poder público, são verdadeiros instrumentos de participação e controle social, pois eles só funcionam se houver a procura espontânea do cidadão por esses mecanismos.

É o que ocorre com o Tribunal de Contas do nosso Estado, que criou instrumentos de participação e leva esses institutos ao conhecimento da população, para que esta possa

compreender que só com a sua participação podem-se transformar as estruturas eivadas de corrupção que permeiam a *res* pública brasileira.

CAPÍTULO II

2. TRIBUNAIS DE CONTAS

2.1 Aspectos Históricos

Há muito tempo, o controle e a fiscalização dos gastos públicos são praticados pelas sociedades. A primeira experiência concreta em termos de Corte de Contas nos moldes atuais, segundo Pinto Ferreira ocorreu em Atenas:

[...] em Atenas havia uma Corte de Contas constituída de dez oficiais, eleitos anualmente pela Assembleia popular, encarregada da fiscalização das contas públicas: perante ela compareciam arcontes, senadores, embaixadores, sacerdotes e comandantes de galeras a fim de prestar contas do dinheiro recebido e gasto, justificando as suas despesas.³⁰

Nas civilizações modernas, os Estados mantiveram a mesma preocupação com a destinação dada aos dinheiros públicos, ou seja, a boa gestão pública. Neste período, registra-se a criação de órgãos responsáveis pelo controle financeiro da administração em todos os grandes Estados da Europa.

No Brasil, a primeira experiência concreta, no que tange ao controle dos gastos públicos, foi observada quando da chegada da família real portuguesa, em 1808, que instalou o Erário Régio e criou o Conselho da Fazenda.

Já em 1890, o então Ministro da Fazenda Rui Barbosa instituiu o Tribunal de Contas, através do Decreto nº 966-A. Entretanto, conforme Pinto Ferreira, “(...) não chegou a ser regulamentado nem teve regulamentação”³¹. A criação de fato do Tribunal só ocorreu em 1891 com a promulgação da Constituição Federal de 1891.

A criação e instalação do Tribunal de Contas da União levaram os Estados brasileiros a criar seus órgãos de fiscalização. A força do princípio constitucional e o desejo de impor a moralização e a correta aplicação dos dinheiros públicos a todos contagiaram,

³⁰ FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

³¹ Idem; *ibidem*, p. 356.

resultando finalmente na criação dos Tribunais de Contas na totalidade dos Estados da federação e, inclusive, em municípios de grande porte, com autonomia e condições necessárias e indispensáveis para impor a eficácia das decisões.

As cortes de contas estaduais surgiram sob a forma de unidades autônomas, isoladas e independentes entre si, mas constitucionalmente inseridas no âmbito do controle externo e, pelas dimensões constitucionais que possuem, afirmam-se como fatores de garantia da moralidade e da ordem administrativa do poder público.

Foi dentro desse panorama e em consonância com os artigos. 49, 50, 52 e 59 da Constituição Estadual vigente à época³², que o TCE-PB foi criado e instalado em 1º de março de 1971.

Em 1989, a Assembleia promulga a Constituição Estadual a qual compila os artigos da Constituição Federal de 1988 e os conforma à legalidade e à realidade paraibana. A partir de então, o TCE-PB passou a ter as mesmas funções e competências da Corte de Contas da União, possuindo como jurisdição todo o Estado da Paraíba.

2.2 Aspectos Institucionais

O TCE-PB é composto por sete conselheiros, sendo dois escolhidos pelo Governador do Estado, mediante aprovação legislativa, alternativamente dentre Auditores e membros do Ministério Público junto à Corte de Contas, por esta indicados em lista tríplice, segundo critérios de antiguidade e merecimento, e cinco escolhidos pelo Poder Legislativo, mediante proposta de 1/3 dos seus membros, com aprovação da maioria e nomeação do Governador.

Para ser nomeado Conselheiro, o candidato ao cargo precisa preencher certos requisitos, como, por exemplo, possuir mais de 35 e menos de 65 anos de idade, e gozar de idoneidade moral, reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública, e necessariamente contar com mais de dez anos no exercício de função ou de efetiva atividade profissional de nível superior.

³² PARAÍBA. Constituição 1967, **Constituição e Lei Orgânica dos Municípios**. João Pessoa: CODEL, 1982, p. 24-27

Dentre os sete conselheiros, a cada biênio, o Pleno do Tribunal escolhe um presidente, um vice-presidente, um corregedor e os presidentes da primeira e segunda Câmara. Além dos Conselheiros, o Tribunal também possui sete Auditores, necessariamente aprovados em concurso público de prova e títulos e nomeados pelo Governador do Estado dentre bachareis em Direito, Economia, Administração ou Contabilidade, os quais, como atribuição do cargo, além de participar ativamente das sessões do Pleno, também substituem os Conselheiros em suas funções, quando necessário.

Também compõe o TCE, o Ministério Público junto à referida Corte, compostos por sete procuradores, necessariamente concursados e nomeados pelo Governador, chefiados por um Procurador-Geral.

2.3 Aspectos Operacionais

A Constituição Federal de 1988³³ estabelece que o tribunal de Contas da União exercerá suas atribuições em todo o território nacional. Este mesmo diploma, em seu art. 75, dispõe que as normas estabelecidas na Constituição Federal, 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.

Ou seja, aplicando-se o princípio da simetria, traçou as bases e preceitos a serem seguidos pelas Constituições Estaduais, no que tange aos Tribunais de Contas Estaduais, do Distrito Federal e Tribunais de Contas dos Municípios.

As competências dos Tribunais de Contas estão delineadas principalmente no Artigo 71 da Constituição Federal³⁴ e detalhadas em suas Leis Orgânicas, como a Lei nº

³³ Idem; ibidem,

³⁴ Idem; ibidem

8.443/1992 para o TCU³⁵ e a Lei Orgânica do TCE-PB Lei Complementar nº 192/2024³⁶, bem ainda em diplomas legais esparsos.

Adiante, a CF/88 alargou sobremaneira o conceito de controle de contas públicas, aumentando as suas atribuições e competências. Antes de adentrarmos na análise das competências, mister a preliminar identificação dos sujeitos constitucionalmente obrigados a prestarem contas. Na dicção do parágrafo único do art. 70, são eles: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

Já em seu art. 71, a Carta de 1988 expressamente atribui as seguintes competências à Corte de Contas da União:

Apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio; como também julgar as contas das pessoas e entidades previstas no parágrafo anterior e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, aplicando aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

O TC também é competente para apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, que é de livre nomeação e exoneração, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões;

Realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades que usem dinheiro público, devendo prestar essas informações se for solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas comissões;

³⁵ BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 11 abr. 2025.

³⁶ PARAÍBA. Lei Complementar nº 192, de 13 de Maio de 2024. Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e dá outras providências. João Pessoa: Governo do Estado da Paraíba, 2024. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2024/12/LC_192_2024.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2025.

Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo e fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

Assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade e se não for atendido, sustar a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, devendo representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

O presente estudo, por sua natureza, não comporta o dessecamento de uma por uma das competências supracitadas, bem ainda por apresentarem uma fácil interpretação.

A competência infraconstitucional do Tribunal de Contas da União está disposta principalmente no art. 1º e incisos da Lei 8443/92.³⁷

A Constituição Estadual de 1989 concedeu poderes ao Tribunal de Contas do Estado para, em auxílio à Assembleia Legislativa, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta quanto à legalidade, legitimidade e economicidade e, a fiscalização da aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

As competências constitucionais do TCE, em relação à administração pública estadual, estão previstas nos artigos 70 a 77 e posteriormente com a Emenda Constitucional n. 05, de 1994, estabelecem-se as competências em relação à administração pública municipal.

Em consonância com o diploma legal, a competência da Corte de Contas estadual vai desde julgar as contas anuais do Governador do Estado, dos Prefeitos Municipais e dos gestores, administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos até a fiscalização da aplicação dos recursos disponibilizados pelo governo estadual, através da administração direta e indireta, e pelas prefeituras e câmaras municipais.

No exercício de sua função constitucional, cabe ainda ao TCE, dentre outras, realizar inspeções e auditorias, prestar informações à Assembleia Legislativa acerca das fiscalizações realizadas, apurar denúncias apresentadas, aplicar sanções e determinar a

³⁷ A Lei nº 8443/92 dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

correção de irregularidades e ilegalidades em convênios, licitações e contratos, além de emitir pronunciamento conclusivo sobre despesas não autorizadas.

As contas prestadas ou tomadas são apreciadas pelo Tribunal Pleno, resultando em três diferentes pronunciamentos: o ACÓRDÃO, que é o julgamento em relação aos atos praticados diretamente pelo ordenador da despesa; o PARECER DE GESTÃO FISCAL, que é um parecer opinativo, emitido em relação aos titulares dos poderes e órgãos estaduais e municipais, onde o Pleno se pronuncia pelo atendimento integral ou parcial dos requisitos exigidos pela LRF e o PARECER DE GESTÃO GERAL, em relação aos titulares do Poder Executivo estadual e municipal, onde o Pleno se pronuncia pela regularidade, regularidade com ressalvas e irregularidade.

O parecer de Gestão Geral é o único produto do Tribunal enviado à casa legislativa estadual e municipal, porquanto através da competência estabelecida a estas por meio da Constituição Federal e Estadual, a Assembleia Legislativa e as Câmaras Municipais julgam as contas anuais dos gestores, acompanhando ou reformando o Parecer do TCE, por meio do voto de 2/3 dos seus membros. A rejeição do parecer emitido pelo Tribunal só pode ocorrer através da maioria de um quorum qualificado.

2.4 Natureza Jurídica

Há bastante tempo, no Brasil, a questão da natureza jurídica dos TC's alimenta no meio teórico, bastante polêmica.

Preliminarmente, convém asseverar que, na CF/88, o TCU foi enquadrado no Título IV (Da organização dos poderes), Capítulo I (Do Poder Legislativo), Seção IX (Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária), bem ainda, conforme o seu art. 71, *caput*, deve auxiliar o Poder Legislativo, no mister do controle externo da Administração Pública direta e indireta.

Assim, com base nesses dados, num primeiro lance, o intérprete é levado à conclusão de que o Tribunal de Contas faz parte da estrutura organizacional do respectivo Poder Legislativo, mantendo, dessa forma, uma relação de subordinação e dependência.

Porém, este não é o pensamento de uma grande parte dos estudiosos brasileiros, muito embora, existam algumas posições em seu favor.

Assim, tendo em vista que o embate é travado primordialmente nas vias teóricas, serão colacionadas adiante os diversos entendimentos, dividido por correntes.

De início, tem-se o estudo da corrente no sentido da autonomia e independência do TC em relação não apenas ao Poder Legislativo, mas, frente ao Executivo e Judiciário.

Carlos Ayres Britto informa que o TC não é órgão do Poder Legislativo, muito menos do Congresso Nacional, tendo em vista a dicção do art. 44 da CF.³⁸ E vai além:

Diga-se mais: além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. Como salta à evidência, é preciso medir com a trena da Constituição a estatura de certos órgãos públicos para se saber até que ponto eles se põem como instituições autônomas e o fato é que o TCU desfruta desse altaneiro status normativo da autonomia. Donde o acréscimo de ideia que estou a fazer: quando a Constituição diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo “com auxílio do Tribunal de Contas da União” (art. 71), tenho como certo que está a falar de “auxílio” do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário. Quero dizer: não se pode exercer a jurisdição senão com a participação do Ministério Público³⁹.

Faz sentido a assertiva acima, exatamente porque não sendo órgão que integra o legislativo, os tribunais de conta não constituem meros auxiliares subalternos. Ocorre que a própria Constituição informa que sua competência não se submete nem ao Congresso Nacional ou qualquer das Casas Legislativas Federais (art. 71, III, VI e IX). Trata-se de órgão da União, diretamente, que não se vincula a nenhum dos três poderes, tal qual o Ministério Público (art. 128, CF, I e II).

Depreende-se que o Tribunal de Contas toma proporções de instituição “essencial” ao controle do dinheiro público, bem ainda a própria noção de “legislativo”, tendo em vista que o mister constitucional do Poder Legislativo não se resume apenas a feitura de leis, mas também, fiscalizar e controlar externamente os demais Poderes, principalmente no sentido das finanças públicas.

A literatura jurídica nacional defende que, a teoria da Tripartição dos Poderes de Montesquieu, vem sofrendo ao longo dos tempos, um gradativo esvaziamento, tendo em

³⁸ Segundo esse mandamento constitucional, o Poder Legislativo é composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

³⁹BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime constitucional dos Tribunais de Contas**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº 9, dezembro, 2001. Disponível em: <<http://rodrigouchoa.atspace.com/dialogo-juridico-2001-12-09-carlos-ayres-britto.pdf>>. Acesso em: 10/fev/2025.

vista que as estruturas organizacionais dos Estados, insertas nas Constituições, estão enfrentando franca mutação, deste modo, vem sendo constituída uma nova teoria da Tripartição dos Poderes, baseada na divisão de competências entre órgãos constitucionalmente soberanos, como o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público, que tem suas atribuições e competências expressamente dispostas no texto constitucional.

Comunga desse pensamento, o versado administrativista Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

Assim, o processo organizativo do poder, como não se esgotou no constitucionalismo clássico, está longe de se ter acabado no moderno constitucionalismo, e prossegue a destacar novas funções específicas, que passam a ser desempenhadas por órgãos independentes, que não mais se incluem nos três complexos orgânicos que são denominados, por metonímia tradicional, de poderes ⁴⁰

Noutro sentido, tem-se a posição dos que defendem a dependência das Cortes de Contas ao Poder Legislativo, tese defendida por Régis Fernandes de Oliveira e José dos Santos Carvalho Filho, a qual defendem respectivamente que o Tribunal de Contas auxilia o Poder Legislativo e integra o Congresso nacional, baseados principalmente na localização do regramento na Constituição, bem como pela expressa disposição de “auxílio ao Congresso Nacional” (art. 71).

Assim, a literatura jurídica nacional, no tocante à natureza jurídica dos TC's, se divide nos que defendem a total independência da instituição frente aos Poderes Legislativo, executivo e Judiciário e nos que entendem os TC's como órgãos da estrutura do Poder Legislativo, mantendo dependência e, por consequência, subordinação.

Com relação ao maior número de adeptos, apresenta-se com maior densidade, a primeira corrente, fulcrada nos motivos supracitados, bem ainda nas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens, que possuem os Ministros do TCU – e atendendo à simetria, os demais TC's – caracterizando, dessa forma, um nível de prestígio igual aos demais Poderes.

⁴⁰MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. O Parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. In **O Novo Tribunal de Contas: Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. P. 62.

2.5 Controle Externo

Chamamos de controle administrativo todo o controle exercido sobre a administração pública. Os teóricos dividem o controle em dois sistemas, que o classificam como:

Sistema de controle interno, de natureza administrativa e preventiva, de cada Poder ou órgão. Ou, como preleciona o administrativista Hely Lopes Meirelles:

É todo ato realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo é considerado interno, como será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de Administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique.⁴¹

O sistema de controle externo, realizado por órgão diverso do que executou o ato administrativo, bem ainda por um poder sobre o outro, visando comprovar a probidade da ação administrativa. O instituto do controle externo, hodiernamente, apresenta-se como um dos pilares do Estado Democrático, tendo em vista que, os atos administrativos de conotação financeira, devem ser controlados por um órgão dotado de autonomia e garantias, pois se assim não o for servirá apenas como apetrecho ilustrativo na estrutura administrativa do Estado. José Afonso da Silva, assim o define:

O controle externo é, pois, função do Poder Legislativo, com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas. Consiste, assim, na atuação da função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária. É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativo do Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnicos e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais (...)⁴²

A administração pública como um todo fica sujeita à fiscalização, mas, por sua repercussão imediata ao erário, a administração financeira e orçamentária submete-se a maiores rigores de acompanhamento. Saliente-se que qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores

⁴¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 45 ed. Revista, Atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2025, p. 665.

⁴² SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 45. ed. São Paulo: Malheiros, 2024, p. 728.

públicos está sujeito à prestação de contas e à fiscalização dos órgãos de controle (CF, art. 70, § único).

Porém a noção de controle é anterior à Lei Maior. Já na edição da Lei nº 4.320/64⁴³, surgiram as expressões “controles interno e externo”, atribuindo-lhes competências através dos capítulos II e III do Título VIII que trata do controle da execução orçamentária. Saliente-se que esta lei está em pleno vigor, não tendo sido editada, ainda, a lei complementar prevista no § 9º do artigo 165 da Carta Maior.

Com a edição da Constituição Federal de 1988, o controle externo também seria abordado no artigo 31 e ainda, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, através do art. 16, § 2º, o art. 31 preconiza que a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, “mediante controle externo”, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas.

A Constituição conferiu ao controle externo ampla competência, exigindo, consequentemente, a adoção de medidas de reestruturação de modo a dotar as Cortes de Contas de capacidade operacional, celeridade e eficácia, imprescindíveis para assegurar uma eficiente fiscalização dos atos da Administração Pública.

Evidentemente que as Cortes de Contas, ao contrário dos controles internos, têm ampla autonomia e independência funcional, com quadro próprio e qualificado de servidores, para o exercício de suas funções finalísticas de exercer a fiscalização dos atos de gestão e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e as contas daqueles que deram causa à perda, extravio ou irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Ademais, os membros dos Tribunais de Contas têm, por força do art. 73, § 3º da CF, as mesmas prerrogativas e garantias da magistratura.

Com uma simples leitura do art. 71 da CF, já se percebe a extensão da competência das Cortes de Contas, descritas em 11 incisos. Acrescente-se a isso as novas atribuições decorrentes da Lei Complementar nº 101/00⁴⁴. Cabe destacar que, além das atribuições elencadas, nos termos do § 2º do artigo 57 da LRF, Os TC's não entrarão em recesso

⁴³ A Lei nº 4320/64, estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle de orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

⁴⁴Idem; ibidem,

enquanto existirem contas de Poder ou Órgão referido no artigo 20, pendente de parecer prévio.

O controle externo abordado até o momento é também conhecido como controle constitucional, ou seja, é aquele obrigatoriamente realizado pelas instituições públicas ou estatais de controle dos atos da administração pública, em virtude de normas constitucionais ou infraconstitucionais. Além do Poder Legislativo e dos TC's, também integram este controle as Ouvidorias e o Ministério Público. O grande diferencial é que esta fiscalização não depende da vontade política das autoridades a serem fiscalizadas, ou das autoridades fiscalizadoras quando atuam, mediante denúncia, representação ou conhecimento de eventuais irregularidades, mas sim, cumprem determinações legais e não podem deixar de fazê-las sob pena de prevaricação.

A atual estrutura do controle, apesar das grandes mudanças em curso nos últimos anos, vem sendo questionada quanto à sua eficiência e operacionalidade, com o objetivo principal de permitir ao Poder Legislativo, por meio do Tribunal de Contas, uma análise completa, detalhada e crítica, não somente das contas do governo, mas da própria execução orçamentária, o que poderia ser chamada de materialização do controle concomitante.

Necessário de faz que o controle sofra mudanças radicais, tanto na sua cultura como na sua forma de trabalhar, perdendo um pouco do seu caráter jurídico-administrativo para, sem abandonar os aspectos da legalidade, enfocar a fiscalização econômico-financeira e exercer o controle in loco, apoiando-se em outros instrumentos e instituições. Se assim não ocorrer é possível que, ao longo do tempo, o contingente de funcionários do controle passe a ser igual ao número de funcionários existentes frente a operação dos projetos e atividades desenvolvidas pela máquina administrativa.

2.5.1 Formas de controle

Diversos estudiosos se revezam no mister de elaborar uma classificação definitiva para as formas de controle.

Neste trabalho, de essencial caráter acadêmico, será adotada uma classificação sintética e didática, proposta por Luis Henrique Lima⁴⁵, que consiste em: classificação quanto ao objeto de controle; quanto ao momento de realização do controle; e quanto ao posicionamento do órgão de controle.

A classificação do controle quanto ao objeto, por seu turno, se subdivide em: de legalidade, é focado na obrigatória observância pela Administração Pública do princípio da legalidade, visa coibir eventuais desvios de finalidade no manuseio de procedimentos administrativos; de mérito, que visa avaliar se as ações administrativas obedeceram a critérios de oportunidade e conveniência; de gestão, que visa aferir se o administrador no trato da conveniência e oportunidade, procedeu com eficiência, ou seja, se buscou o melhor resultado.

Adiante, quanto ao momento de controle, tem-se a seguinte subdivisão: prévio, realizado antes da ocorrência do ato administrativo, ou seja, finalisticamente preventivo; concomitante, é realizado no instante da realização do ato; subsequente, é verificado após a prática do ato.

Por último, em relação a posição do órgão controlador, tem-se a seguinte subdivisão: jurisdicional, é o exercido pelo Poder Judiciário, com base no princípio da unidade jurisdicional; político, objetiva proteger interesses superiores do Estado e da comunidade, fiscalizando o cumprimento das metas e programas pré-estabelecidos, traçados nos respectivos orçamentos; técnico, visa o aprimoramento da fiscalização financeira, orçamentária, patrimonial, contábil e operacional, cuja atuação observa obrigatoriamente a legalidade, legitimidade e economicidade, é o exercido pelo Poder Legislativo em auxílio pelos Tribunais de Contas.

2.6 Controle Social

Apesar do Controle Social estar intrinsecamente relacionado com a democracia, enquanto perdurou no Brasil o Governo Militar, nada existia em relação ao controle social. O Brasil vivia uma ditadura e obviamente o autoritarismo e participação popular são

⁴⁵ LIMA, Luis Henrique. **Controle Externo: teoria, legislação, jurisprudência e questões**. Rio de Janeiro: Editora Método, 2023, p. 6-7.

vértices opostos dessa situação. Na década de 80, com o processo de redemocratização do país, a expressão “controle social” passou a fazer parte do ideário da cidadania.

Mister ter em mente a noção do que vem a ser participação popular para poder delimitar o conceito de controle social. A participação, entendida aqui como fenômeno político, pressupõe uma ampliação da estrutura do poder da gestão pública. Convergem-se no sentido de estabelecer uma forma de governar onde os cidadãos tenham forte participação como sujeitos políticos capazes de orientar e fiscalizar a ação do Estado.

Segundo DAGNINO, o controle social é visto como um componente indispensável da governança democrática, pois permite que a sociedade civil monitore e influencie as ações estatais, promovendo maior accountability e legitimidade⁴⁶, contrapõe-se à ideia de controle estatal – realizado por meio do controle interno e externo, tendo em vista que é realizado pela própria sociedade utilizando-se de mecanismos postos à sua disposição.

Adiante, os mecanismos postos à disposição da sociedade para realizarem o controle social sobre a atividade estatal são: o judicial, por meio da ação popular constitucional (art. 5º, LXXXIII, CF); os administrativos, por meio de denúncia ao Tribunal de Contas (art. 74, § 2º) ou mediante representação ao Ministério Público (art. 14, Lei 8.429/92)⁴⁷; e os populares, principalmente por meio dos conselhos e ONG’s de controle e acompanhamento de programas governamentais.

Apesar dos interesses sociais e coletivos constituírem a prioridade de toda administração pública, no Brasil, não existiam instrumentos processuais adequados a sua proteção, exceção se faz à Ação Popular, instrumento do cidadão para pleitear a anulação dos atos lesivos, prevista na Lei nº 4.717/65⁴⁸ que já em seu artigo 1º estabelece que já em seu artigo 1º estabelece que qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

⁴⁶ DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

⁴⁷ A Lei nº 8.429/92, dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

⁴⁸ A Lei nº 4.717/65, regula a ação popular.

Nesse mesmo sentido, figura a Lei nº 7.347/85⁴⁹, que introduziu a Ação Civil Pública, cuja aplicação foi ampliada pela CF/88 e em seguida pela Lei nº 8.078/90, o Código de Defesa do Consumidor.

É público e notório que a Assembleia Constituinte nasceu em um momento histórico de grande efervescência e mobilização popular, ao qual se deve a consolidação dos direitos sociais e coletivos na Constituição.

O Art. 5º, em seu inciso LXX, criou o Mandado de Segurança Coletivo, podendo ser impetrado por organização sindical ou associação legalmente constituída, no interesse de seus associados contra qualquer autoridade municipal ou estadual ou agente de entidade pública.

Ainda dentro do art. 5º, exsurge a ampliação do controle popular pela via administrativa, pois em seu inciso XXXIII, legitima qualquer pessoa a exigir dos órgãos públicos informações de interesse coletivo ou geral, o direito à informação, e em seu inciso XXXIX, garantiu o direito de petição, que se traduz em denúncia formalizada destinada à defesa de direito, público ou privado, ou a coibir ilegalidade ou abuso de poder.

Além desses mecanismos, destaca-se o acesso à informação como uma ferramenta essencial para o controle social, garantido pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Essa lei assegura a qualquer cidadão o direito de solicitar e obter informações sobre a gestão pública, promovendo a transparência e o fortalecimento da participação popular no acompanhamento das ações estatais. Nesse contexto, o Portal da Transparência do TCE-PB (disponível em www.tce.pb.gov.br) desempenha um papel fundamental, ao disponibilizar dados e relatórios sobre a aplicação dos recursos públicos, permitindo que a sociedade exerça um controle mais efetivo e informado sobre as atividades do poder público.

Dessa forma, a combinação desses mecanismos — judiciais, administrativos, populares e de acesso à informação — contribui para o aprimoramento da gestão pública e para o fortalecimento da democracia, assegurando que o poder estatal seja exercido com transparência, responsabilidade e em conformidade com os interesses da sociedade.

O art. 29 da Carta Maior, define os preceitos relativos às Leis Municipais e estabelece em seu inciso XII a “cooperação das associações representativas no

⁴⁹ A Lei nº 7.347/85, disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

planejamento municipal” e em seu inciso XIII a “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação se, pelo menos cinco por cento do eleitorado”.

O § 3º do art. 31 da Carta Magna, também imbuído do espírito do controle social, estabelece que “as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar a legitimidade, nos termos da lei”.

No sentido de garantir a eficácia de todos os dispositivos citados, a CF, em seu art. 134, torna a Defensoria Pública “instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados”.

Assim, a função do controle social constitui, na atual conjuntura institucional e política do país, fundamental exercício de democratização da gestão pública, com vistas a direcionar as políticas públicas para o atendimento das necessidades prioritárias da população, de melhorar os níveis de oferta e de qualidade dos serviços, além de atribuir ao cidadão o papel de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

A existência de tais instrumentos de cidadania deve ser do conhecimento de todo cidadão, principalmente, o controle social realizado administrativamente, por meio de denúncias e representações, aos órgãos supracitados, haja vista que aos órgãos controladores é impossível detectar e iniciar de ofício a gama imensa de irregularidades praticadas pelos gestores públicos, irregularidades estas, que na maioria das vezes, redundam em periclitantes situações de improbidade administrativa.

2.6.1 Panorama atual

O controle social aqui abordado possui diversas formas representativas, não apenas aquele exercido diretamente pela população por meio de representação e petição aos órgãos públicos, pelo direito de obter certidões e informações (art. 5º, XXXIII, da CF), pelos institutos jurídicos do habeas data, habeas corpus, mandado de segurança, ação popular e ação civil pública, mas também sob a forma de representatividades diversas. A Lei de Acesso à Informação reforça esse direito ao garantir que qualquer cidadão possa solicitar e acessar informações sobre a gestão pública, promovendo a transparência e o controle social sobre as atividades estatais. Essa lei é um instrumento essencial para o exercício da

cidadania, pois permite que a população acompanhe e fiscalize a aplicação dos recursos públicos, contribuindo para a prevenção de irregularidades e o fortalecimento da democracia.

A título de exemplo, abordam-se a seguir algumas formas que, na realidade, apenas servem de parâmetro para entender o papel do controle social como um mecanismo de apoio ao controle externo. Essas formas incluem a atuação de conselhos populares, ONG's, associações e movimentos sociais, que atuam como canais de participação e fiscalização, complementando os mecanismos institucionais de controle. Dessa maneira, o controle social, aliado ao acesso à informação e aos instrumentos jurídicos disponíveis, consolida-se como um pilar fundamental para a transparência e a efetividade da gestão pública.

O orçamento participativo é a administração pública partilhando o poder e a responsabilidade para a aplicação da receita pública. Se é a comunidade que mantém a máquina estatal com o pagamento de impostos, então ela tem o direito de ajudar a decidir onde serão aplicados, já que, obrigatoriamente, deverão retornar à sociedade sob a forma de prestação de serviços. Neste caso, o controle social não estaria na decisão partilhada em si, mas no acompanhamento da execução orçamentária, no controle daquilo que foi decidido conjuntamente.

Os conselhos públicos são a forma da comunidade participar das decisões dos atos da administração pública através de conselhos, a exemplo dos Conselhos de Segurança, Educação, Saúde, da Criança e do Adolescente, do Idoso, etc.

As organizações não governamentais (ONG's) são grupos de interesses comuns de seus participantes, desempenhando um papel importante no desenvolvimento da cidadania ativa e no controle social dos atos da administração pública porque podem agir como substitutas processuais de seus associados.

Formam os meios de comunicação social as emissoras de rádio, televisão, revistas e jornais, que constituem instrumentos importantíssimos de informação e de controle social dos atos da administração pública.

É preciso que o cidadão, individualmente ou através de conselhos, ONG's, etc. acompanhe os atos governamentais e denuncie, se for o caso, utilizando os meios que são colocados à sua disposição.

Uma sociedade vigilante e participativa, cuja ação esteja focada no interesse coletivo, com certeza contribuirá para melhorar a qualidade da administração pública no país.

CAPÍTULO III

3. INSTRUMENTOS DE CONTROLE SOCIAL

3.1 Sagres

3.1.1 Conceito

O SAGRES – Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade, é um programa desenvolvido pelo próprio TCE – PB, voltado ao controle da Administração Pública, instituído pela Resolução Normativa RN TC nº 04/2007 e desenvolvido para atender às exigências de transparência da Lei de Responsabilidade Fiscal e, posteriormente, da Lei de Acesso à Informação. O sistema foi desenvolvido em linguagem DELPHI e é composto por três módulos: *captura*, disponibilizado para os jurisdicionados; *carga*, utilizado pelo Tribunal para recepcionar e verificar a integridade e consistência dos dados capturados em meio eletrônico e enviados ao Tribunal e; *auditor*, utilizado pelos técnicos de controle externo para gerar informações e permitir o uso dos dados para fins de auditoria, controle, fiscalização e acompanhamento dos recursos geridos pelos Poderes Municipais e Estaduais, exceto a administração indireta estadual.

Em 2000, com a criação da Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF⁵⁰, a oportunidade do controle externo, a cargo dos Tribunais de Contas, teve que se ajustar aos ditames desta legislação, cujo pressuposto básico é o controle da gestão através do acompanhamento e ajuste desta, sempre que necessário, objetivando o equilíbrio das contas públicas, finalidade maior perseguida pela LRF.

Para dar cumprimento às atribuições imposta pela legislação supra, o TCE-PB elegeu como meta, para o exercício de 2001, o desenvolvimento de numa ferramenta que aumentasse a produtividade das equipes técnicas responsáveis pelo acompanhamento da

⁵⁰ Idem; ibidem.

gestão e permitisse ao Tribunal o exercício de uma fiscalização e controle externo mais oportuno e tempestivo.

Inicialmente, desenvolveu-se um aplicativo denominado PAB – Planilha de Acompanhamento de Balancetes, que consistia num conjunto de planilhas do EXCEL, que eram alimentadas com dados de receitas, despesas e outras informações atinentes à execução orçamentária e financeira.

Em função das modificações na classificação da receita e despesa orçamentária introduzidas pelas Portarias Interministeriais 163, 325 e 519/01⁵¹, complementadas pelas Portarias STN 180, 211, 212, 326/328, 339, 559, 560 e 589/01, fez-se necessário adaptar o aplicativo PAB e, a partir desse ponto, identificou-se a necessidade da utilização de um sistema comum no Tribunal e nos órgãos jurisdicionados optando-se pela implementação do sistema, denominado SAGRES.

Os jurisdicionados implementaram o SAGRES em abril de 2002, geraram e apresentaram ao TCE-PB, inicialmente em meio magnético e atualmente em meio eletrônico, os dados e informações sobre a execução orçamentária e financeira da receita e despesa pública municipais.

Desde então, mensalmente, são encaminhados ao Tribunal, os informes de execução orçamentária e financeira de toda a administração pública municipal do Estado da Paraíba, incluindo todas as Câmaras Municipais que ainda constituem unidades vinculadas às Prefeituras e, por esta razão, têm suas informações encaminhadas junto com as informações da Prefeitura correspondente.

3.1.2 Mecanismos de Acompanhamento da Gestão Pública

O SAGRES possui dois mecanismos principais de acompanhamento da Gestão Pública: o cadastramento das informações relativas à Gestão, que constituem por si só a formação de um banco de dados do Tribunal, fonte de consulta ilimitada para toda a sociedade e o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos dentro dos ditames da legislação.

⁵¹ Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/divida-publica-federal/garantias-da-uniao/legislacao-sobre-garantias-da-uniao>>. Acesso em 20 fev 2025.

Em relação ao cadastramento, o Tribunal dispõe hoje de informações relativas aos 223 municípios do Estado da Paraíba, no tocante às contas bancárias, às obras, às unidades de educação, às unidades de saúde e aos funcionários, a partir da folha de pagamento gerada pelos próprios jurisdicionados, as quais podem ser disponibilizadas aos diversos segmentos da sociedade através de pedido de consulta a este Tribunal.

Em relação ao acompanhamento, o TCE possui cadastrados todos os dados orçamentários e extra-orçamentários dos municípios paraibanos, os quais são atualizados mensalmente a partir das informações das receitas e despesas orçamentárias e extra-orçamentárias. Este acompanhamento permite ao Tribunal dispor e franquear à sociedade informações pormenorizadas em relação às despesas realizadas pelos administradores municipais da Paraíba, permitindo um acesso à base de dados através da home Page do Tribunal.

3.1.3 Publicação dos dados

As informações relativas às despesas realizadas pelos jurisdicionados podem ser acessadas pela rede mundial de computadores, a internet, através do sítio www.tce.pb.gov.br. Como ação inicial, o usuário deve selecionar a unidade gestora e o respectivo exercício financeiro sobre o qual deseja realizar a consulta.

No formulário de consulta o usuário encontrará de imediato a informação relativa à atualização do sistema, ou seja, quais os meses do exercício financeiro estão disponibilizados para consulta. Em seguida, deve utilizar os filtros disponíveis para formatar as informações existentes no banco de dados, permitindo uma consulta personalizada e a obtenção da informação desejada.

A consulta pode ser filtrada por blocos inter-relacionados passíveis de ser utilizados isoladamente ou em conjunto, a saber: unidade orçamentária, função e subfunção; programa e ação; categoria econômica, natureza da despesa, modalidade de aplicação e elemento de despesa; credor, tipo e histórico. Permite-se, ainda, a utilização do valor como condicionante, o qual, quando não utilizado, retorna uma consulta abrangente, contendo todas as despesas já realizadas até o período que satisfaçam às condições desejadas.

Obtido o rol das despesas que se enquadra dentro da consulta realizada, o usuário tem a sua disposição outra tela contendo informações pormenorizadas, a qual pode ser acessada a partir de um link existente na coluna de empenho, onde ele vai obter

informações sobre o número e a data de empenho, o valor empenhado e pago, a classificação da despesa, o nome do credor, CPF/CNPJ e tipo do credor, histórico da nota de empenho e ainda a informação sobre a modalidade e o tipo de licitação relativa à despesa realizada, quando cabível.

3.1.4 Limitações e restrições do SAGRES

O acesso à informação ao cidadão ainda é uma limitação do SAGRES, pois é sabido que o acesso à internet alcança 9,79% da sociedade brasileira, 17,4 milhões de uma população estimada em 177,6 milhões de habitantes. As redes escolares estadual e municipal não possuem, na maioria de suas unidades um parque informatizado que propicie o acesso à internet e por fim, falta ao governo, como um todo, a disposição de garantir o acesso público à rede mundial de computadores.

A adoção da internet pelo TCE trouxe significativas mudanças, agilidade e segurança nas atividades de controle. Destarte, ainda faltar ao SAGRES rotinas que permitam de uma forma mais segura criticar as despesas face às aplicações constitucionais exigidas.

Todo e qualquer sistema de informações deve evoluir de forma contínua, pois a tecnologia da informação está sempre apontando novos caminhos e oferecendo novas soluções. A partir dessa visão, constatou-se que o SAGRES encontra-se, diuturnamente, sendo submetido a testes e acompanhamentos.

Partindo do espírito imbuído na crítica construtiva, apresentam-se adiante algumas sugestões que, se implementadas no SAGRES, proporcionarão o desenvolvimento do controle social no Estado da Paraíba:

Por exemplo, deveria haver uma divulgação, através do SAGRES dos principais programas e projetos municipais ou estaduais que serão realizados, com suas respectivas metas físicas, previstos para o exercício, permitindo à população acompanhar as ações da administração local;

Também deveria haver maior divulgação, através do SAGRES das receitas arrecadadas e transferidas para os jurisdicionados, permitindo aos usuários o conhecimento da realidade local;

Implementação de uma rotina que permitisse ao usuário do SAGRES analisar se a entidade governamental transferiu o percentual ou se não, quanto falta para que alcance os seguintes percentuais:

Do percentual previsto no art. 212 da Constituição Federal e diz que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão no mínimo 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino;

Do percentual previsto na Constituição Federal, nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, prevê que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão no mínimo 15% da receita resultante de impostos. Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Município que deixar de aplicar o mínimo constitucional exigido para a Saúde, não receberá transferências voluntárias da União ou do Estado (art. 25, § 1º, III e IV, b da LC 101/00), excetuando-se aquelas relativas à ações de educação, saúde e assistência social (art. 25, § 3º).

Dos percentuais previstos na Lei nº 9.424, FUNDEF, que obriga o governo estadual e as prefeituras a destinarem 15% de alguns impostos (ICMS, FPM, FPE, IPI, compensação financeira prevista na LC 87/96) para formar uma conta única, repartida entre estes governos com base no número de matrículas no ensino fundamental regular;

Dos limites de despesa com pessoal, previsto na LRF (101/00), nos Estados, os limites máximos para gastos com pessoal (60% da Receita Corrente Líquida) serão: 3% para o Poder Legislativo incluindo o Tribunal de Contas; 6% para o Poder Judiciário; 2% para o Ministério Público; 49% para as demais despesas de pessoal do Executivo. Já nos Municípios, como não há Poder Judiciário municipal, serão: 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas; 54% para o Executivo;

Uma outra sugestão seria a criação de consulta à base de dados referente à folha de pessoal permitindo ao usuário confirmar a existência ou não do servidor e qual o seu vínculo com o jurisdicionado, melhorando a fiscalização nessa área em que há tantas irregularidades, já que, geralmente, os políticos se utilizam desses cargos para contratar aliados políticos, sem respeitar os mandamentos constitucionais atinentes à realização de concurso público.

3.1.5 Perspectiva de evolução do SAGRES e do Controle Social

A adoção da informática e da “internet”, pelos Tribunais de Contas, trouxe significativas mudanças, agilidade e segurança nas atividades de controle externo, particularmente, em relação ao TCE-PB.

Essa mudança só foi possível a partir da criação de uma ferramenta que gera, incorpora e processa os dados e informações relativas às administrações dos Poderes e Órgãos dos municípios paraibanos. O Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES), criado, desenvolvido e implementado por técnicos do próprio TCE, é, indubitavelmente, uma ferramenta fundamental para que o TCE possa exercer o controle com a oportunidade e as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, trazendo, ainda, como consequência, a redução dos prazos de análise e consequentemente, de apreciação, pelo Tribunal, das contas que lhes são prestadas pelos gestores públicos.

Indiscutíveis são os avanços já alcançados na padronização e integridade dos dados remetidos pelos jurisdicionados, na melhoria da eficiência sem perda de eficácia, por parte das equipes de análise e no tratamento objetivo e impessoal, além de padronização, das informações sobre a gestão orçamentária e financeira das administrações dos recursos públicos. Sem levar em conta, a criação de uma base de dados estruturada, que além de servir como apoio a todas as atividades desenvolvidas internamente no órgão, passa a ficar à disposição de toda a sociedade, em tempo integral, na internet.

É fundamental que o TCE priorize as auditorias operacionais, enviando seus técnicos para realizarem inspeções in loco, confirmar a veracidade da massa de informações que agora pode ser consultada, analisada e criticada, em virtude da tecnologia da informação, de forma rápida e segura. Caso o tribunal atenha-se a apenas auditar a base de dados enviada ao órgão, restringir-se-á o campo de percepção do técnico, permitindo a descoberta apenas de erros meramente formais. O SAGRES, para a atividade de controle externo, veio possibilitar uma atuação mais ágil e eficaz, desde que utilizado adequadamente como um instrumento de apoio e direcionamento das atividades fiscalizadoras do TCE.

Paralelamente, verifica-se que nas entidades governamentais, devido à falta de espírito público, a falta de transparência e o despreparo da máquina administrativa, além da inexistência de mecanismos ou canais de participação popular, resultam na divulgação de

poucas informações ou informações de baixa qualidade, restritivas e oferecidas em uma linguagem essencialmente técnica, pouco interessando à maioria da população.

Tornar as informações mais acessíveis e a gestão pública transparente passa a ser essencialmente por um novo modelo de *accountability* que pode ser entendido como o elo de ligação entre a sociedade e o Estado, constituindo-se na obrigação de divulgar suas contas, aqui entendidas de maneira ampla e assumir responsabilidades perante os cidadãos, tendo por finalidade maior garantir a transparência e o controle, proporcionando uma relação de confiança entre administradores, legisladores e cidadãos.

Dentro desse contexto é que se situa o controle social. Somente a participação imediata da sociedade no controle da administração pública, através das diversas dimensões da participação social, auxilia na formulação e implementação de políticas públicas, visando como finalidade maior aumentar a eficiência da atividade governamental, a transparência e publicação dos atos da administração pública e a democratização do sistema político. É dentro deste panorama que o SAGRES surge como uma ferramenta capaz de oferecer à sociedade dados e informações que permeiam a sua participação de forma ativa e responsável.

É primordial que o Tribunal incentive e dedique recursos humanos e financeiros para o desenvolvimento constante do SAGRES, objetivando de forma contínua essa integração entre o controle externo e o controle social. A sociedade cobra de toda administração pública, inclusive dos órgãos imbuídos de realizar o controle externo, uma participação incisiva e eficaz frente aos desmandos, desvios e a má utilização dos recursos públicos. É essencial para a valorização dos Tribunais de Contas que estes interajam com toda a sociedade e consolide a sua imagem perante a comunidade, pois sua missão é corresponder às demandas da sociedade, exercendo o acompanhamento, o controle e a fiscalização da gestão dos recursos públicos, com fidelidade aos princípios constitucionais.

3.2 PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

3.2.1 Conceito e Fundamentação Legal

O Portal da Transparência do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) é uma plataforma digital que tem como objetivo principal promover a transparência ativa na gestão pública, em conformidade com os princípios constitucionais da administração

pública, especialmente os da publicidade e da moralidade. Criado com base na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), o portal visa garantir que os cidadãos tenham acesso amplo e irrestrito às informações sobre a execução orçamentária, financeira e patrimonial dos municípios e do estado da Paraíba. A transparência ativa, conforme prevista na legislação, é um mecanismo essencial para o controle social, permitindo que a sociedade acompanhe e fiscalize a aplicação dos recursos públicos.

A Lei de Acesso à Informação estabelece que todos os órgãos públicos devem disponibilizar informações de interesse coletivo ou geral por meio de portais de transparência, sem a necessidade de solicitação prévia. O Portal da Transparência do TCE-PB cumpre essa determinação ao disponibilizar dados detalhados sobre receitas, despesas, licitações, contratos e outras informações relevantes para o controle da gestão pública. Além disso, o portal está alinhado com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, em especial o ODS 16, que prevê a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas, com instituições eficazes, responsáveis e transparentes.

A transparência pública é um dos pilares do Estado Democrático de Direito, pois fortalece a relação de confiança entre o Estado e a sociedade. Ao disponibilizar informações de forma clara e acessível, o Portal da Transparência do TCE-PB contribui para a construção de uma cultura de accountability, onde os gestores públicos são responsabilizados por suas ações e decisões. Essa ferramenta também é fundamental para o combate à corrupção, pois permite que irregularidades sejam identificadas e denunciadas pelos cidadãos, organizações da sociedade civil e órgãos de controle.

O Portal da Transparência do TCE-PB é uma evolução natural das práticas de controle externo, que passaram a incorporar as novas tecnologias da informação e comunicação (TICs) para ampliar a eficácia da fiscalização. A plataforma não apenas disponibiliza dados, mas também oferece ferramentas de análise e visualização que facilitam o entendimento das informações por parte dos cidadãos. Dessa forma, o portal se torna um instrumento de empoderamento da sociedade, permitindo que todos os cidadãos, independentemente de seu nível de conhecimento técnico, possam participar ativamente do controle da gestão pública.

O Portal da Transparência do TCE-PB representa um avanço significativo na modernização da administração pública, ao integrar tecnologia, transparência e participação social. A plataforma é um exemplo de como os Tribunais de Contas podem utilizar ferramentas digitais para fortalecer o controle externo e promover a boa governança. A transparência ativa, aliada à participação cidadã, é um dos pilares para a construção de uma sociedade mais justa, democrática e inclusiva.

3.2.2 Funcionalidades do Portal da Transparência

3.2.2.1 Consulta de Dados Orçamentários e Financeiros

Uma das principais funcionalidades do Portal da Transparência do TCE-PB é a consulta de dados orçamentários e financeiros em tempo real. A plataforma permite que os usuários acessem informações detalhadas sobre receitas, despesas, empenhos, liquidações e pagamentos realizados pelos municípios e pelo estado da Paraíba. Esses dados são organizados de forma clara e intuitiva, com filtros que permitem a busca por município, órgão, programa, ação e período específico. Essa funcionalidade é essencial para o acompanhamento da execução orçamentária e financeira, permitindo que os cidadãos identifiquem possíveis irregularidades ou desvios de recursos.

Além disso, o portal oferece a possibilidade de exportar os dados em formatos abertos, como CSV e XLSX, o que facilita a análise e o cruzamento de informações por parte de pesquisadores, jornalistas e organizações da sociedade civil. A disponibilização de dados em formatos abertos é uma prática recomendada pela Lei de Acesso à Informação e pelas diretrizes internacionais de transparência, como a Open Government Partnership (OGP). Essa funcionalidade também contribui para a promoção da accountability, pois permite que os cidadãos realizem auditorias cidadãs e acompanhem de perto a aplicação dos recursos públicos.

Outro aspecto relevante é a possibilidade de visualizar as informações em gráficos e tabelas interativas, que facilitam a compreensão dos dados por parte de usuários sem formação técnica em contabilidade ou finanças públicas. Essa abordagem é fundamental para democratizar o acesso à informação e promover o controle social. A transparência ativa, aliada à facilidade de uso, torna o Portal da Transparência do TCE-PB uma ferramenta poderosa para o engajamento cidadão.

A consulta de dados orçamentários e financeiros também inclui informações sobre as transferências de recursos entre os entes federativos, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). Essas informações são essenciais para o acompanhamento da aplicação dos recursos em áreas prioritárias, como educação e saúde, e para a verificação do cumprimento das metas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A funcionalidade de consulta de dados orçamentários e financeiros é um exemplo de como o Portal da Transparência do TCE-PB utiliza a tecnologia para promover a transparência e o controle social. Ao disponibilizar informações detalhadas e de fácil acesso, a plataforma contribui para a construção de uma cultura de accountability e para o fortalecimento da democracia participativa.

3.2.2.2 Visualização de Indicadores de Desempenho

O Portal da Transparência do TCE-PB também disponibiliza indicadores de desempenho da gestão pública, que permitem o acompanhamento do cumprimento das metas fiscais e dos objetivos estabelecidos pelos gestores públicos. Esses indicadores são organizados em categorias, como saúde, educação, segurança pública e infraestrutura, e são apresentados em gráficos e tabelas interativas que facilitam a análise comparativa entre diferentes municípios e órgãos. Essa funcionalidade é essencial para a avaliação da eficiência e da eficácia das políticas públicas.

Um dos indicadores disponíveis no portal é o cumprimento das metas fiscais estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como os limites de despesas com pessoal e o equilíbrio das contas públicas. Esses indicadores são fundamentais para garantir a sustentabilidade fiscal e evitar o endividamento excessivo dos entes federativos. Além disso, o portal disponibiliza indicadores relacionados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, que são uma referência global para a promoção do desenvolvimento sustentável e da justiça social.

A visualização de indicadores de desempenho também inclui informações sobre a execução de programas e projetos específicos, como o Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Esses indicadores permitem que os cidadãos acompanhem a aplicação dos recursos em áreas prioritárias e verifiquem se as

metas estabelecidas estão sendo alcançadas. Essa funcionalidade é essencial para o controle social, pois permite que a sociedade identifique possíveis falhas ou irregularidades na gestão pública.

Outro aspecto relevante é a possibilidade de comparar os indicadores de desempenho entre diferentes municípios e órgãos, o que facilita a identificação de boas práticas e áreas que necessitam de melhorias. Essa abordagem promove a cooperação entre os entes federativos e contribui para a melhoria contínua da gestão pública. A transparência ativa, aliada à análise de indicadores de desempenho, é um dos pilares para a construção de uma administração pública mais eficiente e eficaz.

A funcionalidade de visualização de indicadores de desempenho é um exemplo de como o Portal da Transparência do TCE-PB utiliza a tecnologia para promover a transparência e o controle social. Ao disponibilizar informações detalhadas e de fácil acesso, a plataforma contribui para a construção de uma cultura de accountability e para o fortalecimento da democracia participativa.

3.2.2.3 Acesso a Documentos e Relatórios

O Portal da Transparência do TCE-PB também oferece acesso a uma ampla variedade de documentos e relatórios relacionados à gestão pública, como prestações de contas, auditorias, pareceres técnicos e relatórios de gestão. Esses documentos são disponibilizados em formato aberto (PDF, CSV, XLSX), o que facilita o download e a análise por parte dos usuários. Essa funcionalidade é essencial para o controle social, pois permite que os cidadãos tenham acesso a informações detalhadas sobre a gestão dos recursos públicos.

Um dos documentos disponíveis no portal é a prestação de contas anual dos municípios e do estado da Paraíba, que inclui informações sobre a execução orçamentária e financeira, o cumprimento das metas fiscais e os resultados alcançados pelos programas e projetos governamentais. Essas informações são fundamentais para a avaliação da gestão pública e para a identificação de possíveis irregularidades ou desvios de recursos. Além disso, o portal disponibiliza os relatórios de auditoria realizados pelo TCE-PB, que incluem recomendações para a melhoria da gestão pública.

Outro aspecto relevante é a disponibilização de pareceres técnicos emitidos pelo TCE-PB, que incluem análises detalhadas sobre a legalidade e a regularidade dos atos praticados pelos gestores públicos. Esses pareceres são essenciais para o controle externo, pois permitem que o TCE-PB exerça sua função fiscalizadora de forma eficaz e tempestiva. Além disso, o portal disponibiliza relatórios de gestão que incluem informações sobre a execução de programas e projetos específicos, como o Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A funcionalidade de acesso a documentos e relatórios também inclui a possibilidade de realizar buscas avançadas, com filtros por município, órgão, período e tipo de documento. Essa abordagem facilita a localização de informações específicas e contribui para a promoção da transparência ativa. A disponibilização de documentos e relatórios em formato aberto é uma prática recomendada pela Lei de Acesso à Informação e pelas diretrizes internacionais de transparência, como a Open Government Partnership (OGP).

3.2.3 Módulos do Portal da Transparência

O Portal da Transparência do TCE-PB possui diversos módulos que atendem a diferentes necessidades de informação e controle social. Cada módulo foi desenvolvido para fornecer dados específicos sobre a gestão pública, permitindo que os cidadãos acompanhem de perto a aplicação dos recursos públicos. Abaixo, são enumerados e especificados os principais módulos presentes no portal:

a. **Balancetes:** Este módulo disponibiliza informações detalhadas sobre os balancetes mensais dos municípios e do estado da Paraíba. Os balancetes contêm dados sobre receitas, despesas, empenhos e pagamentos, permitindo o acompanhamento da execução orçamentária e financeira em tempo real.

b. **Concursos TCE-PB:** Este módulo fornece informações sobre os concursos públicos realizados pelo TCE-PB, incluindo editais, cronogramas, resultados e nomeações. O objetivo é garantir a transparência no processo de seleção de pessoal, promovendo a igualdade de oportunidades e a meritocracia.

c. **Contratos Vigentes:** Este módulo apresenta os contratos vigentes celebrados pelo TCE-PB e pelos municípios paraibanos. As informações incluem o objeto do contrato, o valor, a vigência e as empresas contratadas. Esse módulo é essencial para o controle

social, pois permite que os cidadãos verifiquem se os contratos estão sendo cumpridos de acordo com as normas legais e se há indícios de superfaturamento ou irregularidades.

d. **Convênios:** Este módulo disponibiliza dados sobre os convênios firmados entre o estado da Paraíba, os municípios e outras entidades públicas ou privadas. As informações incluem o valor repassado, o objeto do convênio, os prazos e os resultados esperados. Esse módulo é fundamental para o acompanhamento da execução de projetos financiados com recursos públicos.

e. **Demonstrativos Fiscais:** Este módulo apresenta os demonstrativos fiscais dos municípios e do estado da Paraíba, incluindo informações sobre receitas, despesas, dívida pública e o cumprimento das metas fiscais estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esses dados são essenciais para a avaliação da saúde financeira dos entes federativos.

f. **Despesas:** Este módulo detalha todas as despesas realizadas pelos municípios e pelo estado da Paraíba, incluindo empenhos, liquidações e pagamentos. As informações podem ser filtradas por período, órgão, programa e ação, permitindo uma análise detalhada da aplicação dos recursos públicos.

g. **Empresas Contratadas/Terceirizados:** Este módulo fornece informações sobre as empresas contratadas pelo TCE-PB e pelos municípios paraibanos, incluindo dados sobre serviços terceirizados. O objetivo é garantir a transparência nas contratações e permitir que os cidadãos verifiquem a legalidade e a regularidade dos processos de terceirização.

h. **Gerenciamento da Frota:** Este módulo apresenta dados sobre a frota de veículos do TCE-PB e dos municípios, incluindo informações sobre o uso, manutenção e custos. Esse módulo é importante para o controle dos gastos com transporte e para a verificação da eficiência na utilização dos veículos públicos.

i. **Gestão à Vista:** Este módulo oferece uma visão geral da gestão pública, com indicadores de desempenho e metas estabelecidas pelos gestores. As informações são apresentadas de forma visual e interativa, facilitando a compreensão por parte dos cidadãos.

j. **Gestão de Pessoal:** Este módulo disponibiliza informações sobre o quadro de pessoal do TCE-PB e dos municípios, incluindo dados sobre lotação, cargos, salários e

folha de pagamento. O objetivo é garantir a transparência na gestão de recursos humanos e permitir o controle social sobre os gastos com pessoal.

k. **Instrumentos de Planejamento:** Este módulo apresenta os instrumentos de planejamento utilizados pelos municípios e pelo estado da Paraíba, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses documentos são essenciais para o acompanhamento das políticas públicas e da execução orçamentária.

l. **Legislação:** Este módulo reúne a legislação relacionada à gestão pública, incluindo leis, decretos, portarias e resoluções. O objetivo é facilitar o acesso dos cidadãos às normas que regulamentam a administração pública, promovendo a transparência e o controle social.

m. **LGPD (Lei Geral de Proteção de Dados):** Este módulo fornece informações sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) no âmbito do TCE-PB e dos municípios paraibanos. O objetivo é garantir a transparência no tratamento de dados pessoais e a conformidade com as normas de proteção da privacidade.

n. **Procedimentos Licitatórios:** Este módulo detalha os procedimentos licitatórios realizados pelo TCE-PB e pelos municípios, incluindo editais, atas de julgamento e resultados. O objetivo é garantir a transparência nos processos de licitação e permitir que os cidadãos verifiquem a legalidade e a regularidade das contratações públicas.

o. **Radar da Transparência:** O Radar Nacional de Transparência Pública é uma ferramenta eletrônica acessível pela internet que divulga os índices de transparência ativa de órgãos públicos de todo o país. Esses índices foram apurados em um levantamento realizado em 2022 pelos Tribunais de Contas, com o apoio dos controladores internos. O levantamento nacional de transparência pública avaliou cerca de 8.000 portais públicos, englobando a União, 26 Estados, o Distrito Federal e 4.191 Municípios. O foco da avaliação foi a transparência ativa, ou seja, a disponibilização de dados de forma espontânea, sem necessidade de solicitação, nos portais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como dos Tribunais de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

A depender do índice de transparência alcançado, os portais foram classificados nas categorias diamante, ouro, prata, intermediário, básico, inicial ou inexistente. Essa

classificação tem como objetivo fomentar a transparência e estimular o aprimoramento dos portais públicos. Por meio do Radar, é possível acessar tanto dados globais consolidados relativos à transparência pública (por Estado, Municípios, Poderes, órgãos etc.) quanto dados individualizados e detalhados de cada um dos órgãos avaliados. Essa funcionalidade permite que os cidadãos e os órgãos de controle identifiquem as melhores práticas e as áreas que necessitam de melhorias, promovendo uma cultura de transparência e accountability.

p. **Receitas:** Este módulo detalha as receitas arrecadadas pelos municípios e pelo estado da Paraíba, incluindo informações sobre impostos, transferências e outras fontes de recursos. As informações podem ser filtradas por período e fonte de receita, permitindo uma análise detalhada da arrecadação pública.

3.1.5 Perspectiva de Evolução do Portal da Transparência do TCE-PB

A adoção de tecnologias digitais, como a internet e sistemas informatizados, pelos Tribunais de Contas, trouxe transformações significativas para o controle externo, especialmente no que diz respeito à agilidade, segurança e eficiência das atividades de fiscalização. No caso do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), a implementação do Portal da Transparência representa um marco na modernização das práticas de controle, permitindo que a sociedade acompanhe de forma ativa e responsável a gestão dos recursos públicos. Essa evolução só foi possível graças ao desenvolvimento de ferramentas que integram, processam e disponibilizam dados de maneira estruturada e acessível, como o Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES), que serve de base para o Portal da Transparência.

O Portal da Transparência do TCE-PB é uma ferramenta fundamental para o exercício do controle externo, alinhado às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e aos princípios da transparência ativa. Ele permite que o Tribunal analise e fiscalize as contas públicas com maior rapidez e precisão, reduzindo os prazos de análise e aprimorando a qualidade das decisões. Além disso, a disponibilização de dados em tempo real para a sociedade fortalece o controle social, pois os cidadãos passam a ter acesso a informações detalhadas sobre a execução orçamentária, financeira e patrimonial dos municípios e do estado da Paraíba.

Os avanços alcançados com o Portal da Transparência são indiscutíveis. A padronização e a integridade dos dados enviados pelos jurisdicionados melhoraram significativamente, garantindo maior confiabilidade nas informações disponibilizadas. A eficiência das equipes de análise também foi ampliada, sem prejuízo da eficácia do controle, permitindo um tratamento objetivo, impessoal e padronizado das informações. A criação de uma base de dados estruturada, disponível 24 horas por dia na internet, não apenas apoia as atividades internas do TCE-PB, mas também coloca à disposição da sociedade um instrumento poderoso para o exercício do controle social.

No entanto, para que o Portal da Transparência continue a evoluir e a cumprir seu papel de forma plena, é essencial que o TCE-PB priorize auditorias operacionais e inspeções in loco. A tecnologia da informação permite que os dados sejam consultados, analisados e criticados de forma rápida e segura, mas a verificação presencial é fundamental para confirmar a veracidade das informações e identificar irregularidades que vão além de erros meramente formais. O Portal da Transparência, assim como o SAGRES, deve ser utilizado como um instrumento de apoio e direcionamento das atividades fiscalizadoras, mas não pode substituir a atuação direta dos técnicos do Tribunal.

Para que o Portal da Transparência continue a evoluir, é primordial que o TCE-PB dedique recursos humanos e financeiros ao seu desenvolvimento contínuo. A integração entre o controle externo e o controle social deve ser uma prioridade, com o objetivo de fortalecer a transparência e a eficiência da gestão pública. A sociedade cobra dos órgãos de controle uma atuação incisiva e eficaz no combate a desmandos, desvios e má utilização dos recursos públicos. Portanto, o TCE-PB deve consolidar sua imagem perante a comunidade, interagindo de forma proativa com a sociedade e correspondendo às suas demandas.

O Portal da Transparência do TCE-PB é uma ferramenta essencial para a promoção da transparência e do controle social na gestão pública. Com suas diversas funcionalidades e módulos, o portal permite que os cidadãos acompanhem a aplicação dos recursos públicos, contribuindo para uma gestão mais eficiente, eficaz e transparente. A constante evolução do portal reflete o compromisso do TCE-PB com a transparência e o controle social, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de forma responsável e em benefício de toda a sociedade.

A disponibilização de informações detalhadas e de fácil acesso, aliada à participação cidadã, é um dos pilares para a construção de uma sociedade mais justa, democrática e inclusiva. O Portal da Transparência do TCE-PB é um exemplo de como os Tribunais de Contas podem utilizar ferramentas digitais para fortalecer o controle externo e promover a boa governança. A transparência ativa, aliada à educação para a cidadania, é fundamental para o empoderamento da sociedade e para o fortalecimento da democracia participativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O gestor da coisa pública ao longo de seu relevante mister pode encontrar-se diante de situações que não raramente desvirtuam o caráter fundamental de sua atividade, dando ensejo ao que comumente se denomina corrupção.

A improbidade administrativa é um mal que causa danos em várias frentes simultaneamente, assim, sua lesividade não se resume apenas a precariedade dos serviços prestados à sociedade, acima de tudo, ela possui o poder negativo de disseminar entre a sociedade a banalização de valores antiéticos e imorais, sacramentando a deterioração moral da sociedade.

Ademais, possui o condão de transmitir uma imagem negativa do país, obstaculizando o seu desenvolvimento, tendo em vista que uma Nação taxada de corrupta, onde as instituições e, sobretudo, os administradores e agentes políticos carecem de confiança afugentam investidores externos, causando desemprego e, por conseguinte, carência de renda, baixa arrecadação de tributos e, adiante, precariedade dos serviços, ou seja, trata-se de um perverso círculo vicioso.

Em ataque a esta desconfortável situação, o Estado brasileiro dotou determinadas instituições do múnus público de fiscalizar e combater a ocorrência de situações de corrupção. Assim, surgiram os Tribunais de Contas, instituição de destacada relevância constitucional, dotada de poderes de fiscalizar os gastos públicos enquadrando-os nos aspectos da legalidade, legitimidade, eficiência, economicidade e, de sobremaneira, nos de moralidade e de probidade na Administração Pública.

O Tribunal de Contas recebe competência da própria Constituição para exigir as contas dos gestores da coisa pública, tornando-se princípio fundamental brasileiro a obrigação do gestor de prestar as contas.

As contas do administrador público revelam seu grau de zelo com a coisa pública, seu modo de gerir e prover os anseios básicos da sociedade. Enfim, possibilita aos Tribunais de Contas detectarem se sua gestão foi pautada nos princípios da probidade e moralidade ou trilhou pelo nefasto caminho da corrupção.

Também é de extrema importância a colaboração dos demais órgãos responsáveis pelo controle e fiscalização dos gastos públicos, como o Ministério Público e os órgãos de controle interno dos Poderes, revelando um instrumento de grandiosa eficácia combativa.

Porém, todos os esforços no sentido de colaboração entre as instituições, devem ser complementados com a grandiosa contribuição da sociedade civil, seja ela organizada ou não, realizando o controle social nos moldes da democracia participativa, dando voz ao povo e instrumentos para fiscalizar e participar efetivamente da gestão pública pois, convém lembrar que o combate à corrupção guarda intrínseca ligação com o combate à ineficiência na prestação dos serviços públicos básicos, bem como das políticas públicas de promoção do bem-estar social.

Entretanto, para que haja o aumento da atuação do cidadão é necessário que ocorra mudanças a serem implementadas pelo Estado com o intuito de readquirir a confiança da sociedade, estimulando a participação política de todos, de forma que a comunidade veja onde está sendo gasto o recurso público.

Nesse diapasão, é que se destaca o novo conceito de Administração Pública pautado na responsabilidade jurídica que o gestor público deve ter para com os administrados, pautando sua gestão em respeito à vontade dos cidadãos que o elegeram e buscando alcançar o interesse geral da população.

Pensando nisso, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba criou dois mecanismos que procuram propiciar um maior controle pela sociedade, desenvolvendo subsídios para um fortalecimento do controle social no nosso Estado.

Portanto, mais do que meros repositórios de dados, os sistemas Sagres e o Portal da Transparência revelam-se como importantes instrumentos cívicos. Ao democratizarem o acesso a informações sobre a aplicação dos recursos públicos, eles capacitam o cidadão

para um exercício mais qualificado do controle social. Essa fiscalização e participação informada são essenciais para o revigoramento da democracia, pois aumentam a transparência e a responsabilidade (accountability) dos gestores perante a sociedade.

Em suma, a principal contribuição dessas plataformas reside no seu potencial de fortalecer os laços democráticos. Ao diminuir a assimetria informacional entre governantes e governados e ao fomentarem o engajamento cívico, o Sagres e o Portal da Transparência atuam como ferramentas relevantes para mitigar os efeitos da crise de representatividade, aproximando a administração pública dos cidadãos e reforçando os ideais de uma democracia mais participativa, deliberativa e responsiva às demandas sociais.

Dessa forma, tem-se que o Tribunal de Contas do Estado Paraíba tenta prestar um serviço de enorme valia no combate à improbidade administrativa e, por conseguinte, na defesa dos princípios basilares da Administração Pública, embora, sua atuação seja muitas vezes ofuscada ou pouco reconhecida por falta de mecanismos que informem a população desses instrumentos criados pelo TCE-Pb.

REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Darcy. Introdução à ciência política: Edição revisada e atualizada. Globo, 2008.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de teoria do estado e ciência política. 6. ed. São Paulo: SRS, 2004.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia (uma defesa das regras do jogo). RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 26, n. 4, p. 65-65, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso à informação inciso II do §3o do art. 37 e no § 2o do art. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL, **Lei N° 8.429**, de 2 de junho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n° 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, n° 9, dezembro, 2001. Disponível em: <<http://rodrigouchoa.atspace.com/dialogo-juridico-2001-12-09-carlos-ayres-britto.pdf>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

CAMPELO, Valmir. O Tribunal de Contas no Ordenamento Jurídico Brasileiro. In: **O novo tribunal de contas: Órgão protetor dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

GENRO, Tarso; GENOÍNO, José. **O controle público do Estado**. Folha de São Paulo. 23/mar/1995. In: Op. Cit., nota 12, p.266.

HABERMAS, Jürgen. *Théorie de L'agir Communicationnel*. Racionalité de l'agir et rationalisation de la société. v. 1. 8. ed. Paris : Fayard, 1987a apud RAMOS et al., 2009

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. Traduzido por Luís Carlos Borges; revisão técnica por Péricles Prado. Brasília: Martins Fontes/UnB, 2019.

LIMA, Luis Henrique. **Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e questões**. Rio de Janeiro: Editora Método, 2023

LINCOLN, Abraham. Discurso de Gettysburg (1863). OAB–SP, Grandes causas. Disponível em: < <http://www.oabsp.org.br/sobre-oabsp/grandes-causas/o-discurso-de-gettysburg> >. Acesso em, v. 22, 2015

LYRA, Rubens Pinto. A democracia participativa na gestão pública brasileira. In: _____ (org.). **Estado e cidadania: de Maquiavel à democracia participativa**. João Pessoa: Universitária da UFPB, 2006.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 45 ed. Atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2025.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos tribunais de contas. In **O novo tribunal de contas: Órgão protetor dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

OLIVEIRA, Régis Fernandes. **Manual de direito financeiro**. 6 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

PARAÍBA. Constituição 1967, Constituição e Lei Orgânica dos Municípios. João Pessoa: CODEL, 1982,

PARAÍBA. Lei Complementar nº 192, de 13 de Maio de 2024. **Institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e dá outras providências**. João Pessoa: Governo do Estado da Paraíba, 2024. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2024/12/LC_192_2024.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2025.

PRÉLOT, Marcel. apud BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 268

RAMOS, Melissa Gusmão. **DEMOCRACIA E ORDENAMENTO JURÍDICO: uma discussão a partir do conceito de Democracia Procedimental em Jürgen Habermas**. 2009.

ROSANVALLON, Pierre. **A contrademocracia: a política na era da desconfiança**. São Paulo: Ateliê de Humanidades Editorial, 2022.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Traduzido por Belunga Editorial. 1. ed. São Paulo: Principis, 2021.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa: Qu'est-ce que le Tiers État?** 3. ed. Tradução de Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. Título original: Qu'est-ce que le Tiers État?

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 45 ed. São Paulo: Malheiros, 2024.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Estatísticas Eleitorais 2020. Brasília, DF: TSE, 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas>. Acesso em: 11 abr. 2025.



**ATRIBUIÇÃO DA MÉDIA FINAL DE AVALIAÇÃO DA DEFESA PÚBLICA DO
TRABALHO ESCRITO (MONOGRAFIA) E DA APRESENTAÇÃO ORAL**

Título do Trabalho: A contribuição do TCE-PB para o controle social: uma análise do portal da transparência e do sistema SAGRES

Aluno(a): Carlos Trajano de Oliveira

Orientador(a): Melissa Gusmão Ramos

ATRIBUIÇÃO DA MÉDIA FINAL

Examinador(a):	NOTA FINAL
Melissa Gusmão Ramos	10.0
Fábio Bezerra dos Santos	10.0
Raphael Farias Viana Batista	10.0
MÉDIA FINAL (média aritmética – total dividido por três)	10.0

MÉDIA FINAL POR EXTENSO: DEZ

Observações: Será aprovado o aluno que obtiver média final entre 5,0 e 10,0.

Reprovado (0,0 a 4,9). **Aprovado com restrição** (5,0 a 6,9). **Aprovado** (7,0 a 10,0)

Entre 5,0 e 6,9 será aprovado com restrição – as alterações sugeridas são obrigatórias para o depósito final e devem ser descritas pelo orientador no verso desta atribuição de média final ou na avaliação individual dos avaliadores.

JOÃO PESSOA, 25 DE ABRIL 2025.

Melissa Gusmão Ramos
Presidente

Fábio Bezerra dos Santos
Avaliador(a)

Raphael Farias Viana Batista
Avaliador(a)

Emitido em 28/04/2025

NOTA Nº 01/2025 - CCJ-DPPF (13.39.25.04)
(Nº do Documento: 1)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 28/04/2025 12:12)
FABIO BEZERRA DOS SANTOS
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
1550199

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufpb.br/documentos/> informando seu número: **1**,
ano: **2025**, documento (espécie): **NOTA**, data de emissão: **28/04/2025** e o código de verificação: **77f645ffe2**