

Artigo

O controle externo brasileiro: obstáculos para a efetivação da transparência e acesso de informações

Brazilian external control: obstacles to the effectiveness of transparency and access to information

Eva Larissa Silva Rodrigues¹, Yohana Ághata da Silva², Vanessa Érica da Silva Santos³ e Giliard Cruz Targino⁴

¹Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, Paraíba. ORCID: 0009-0003-9271-7462. E-mail: evalarissarodrigues03@gmail.com;

²Graduanda em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, Paraíba. ORCID: 0009-0004-2972-8211. E-mail: yohana.aghata@gmail.com;

³Doutora em Gestão de Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, Paraíba. Advogada. Professora da Universidade Federal de Campina Grande e do Centro Universitário UNIFIP. ORCID: 0000-0002-1355-4198 E-mail: vanessa.ERICA@hotmail.com;

⁴Mestre em Sistemas Agroindustriais pela Universidade Federal de Campina Grande, Pombal, Paraíba. Professor da Universidade Federal de Campina Grande. ORCID: 0000-0002-6165-795X. E-mail: gilibnb@hotmail.com.

Submetido em: 02/08/2025, revisado em: 05/08/2025 e aceito para publicação em: 15/08/2025.

RESUMO: O presente artigo versa sobre o controle externo brasileiro, sua origem, formação, constituição e funcionalidade atual, assim como, aborda sobre os obstáculos, que afetam de maneira significativa a devida transparência e o acesso a informações. Para tal, será traçada uma abordagem histórica sobre a formação para a criação do controle externo brasileiro, suas inspirações e constituição atual, com o panorama das funções do Tribunal de Contas. Este estudo tem como enfoque as dificuldades inerentes para a plena compreensão das informações divulgadas devido à dificuldade de acesso e a complexidade dos dados apresentados, pois as leis brasileiras, como a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação, estabelecem a obrigação de divulgar informações governamentais, entretanto, essas informações não são recebidas e compreendidas por todos de forma igualitária e justa.

PALAVRAS-CHAVES: Controle Externo; Tribunal de Contas; Transparência; Acesso a Informações.

ABSTRACT: This article deals with Brazilian external control, its origin, formation, constitution and current functionality, as well as addressing the obstacles that significantly affect due transparency and access to information. To this end, a historical approach will be drawn on the formation for the creation of Brazilian external control, its inspirations and current constitution, with an overview of the functions of the Court of Auditors. This study focuses on the difficulties inherent in fully understanding the information disclosed due to the difficulty of access and the complexity of the data presented, as Brazilian laws, such as the Transparency Law and the Access to Information Law, establish the obligation to disclose government information, however, this information is not received and understood by everyone in an equal and fair way.

KEYWORDS: External Control; Court of Auditors; Transparency; Access to Information.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O controle externo brasileiro é um mecanismo de fiscalização exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, que tem como finalidade garantir a legitimidade, legalidade, economicidade, eficácia e eficiência das ações da administração pública. Esse controle abrange as atividades financeiras, orçamentárias, patrimoniais e operacionais dos órgãos públicos e entidades governamentais, verificando a probidade dos atos da administração e a correta aplicação de recursos públicos. O controle externo visa assegurar a prestação de contas dos administradores públicos, bem como coibir desvios e irregularidades

Em relação a isso, surge o questionamento: quais são os principais obstáculos que dificultam a transparência e o acesso às informações sobre controle externo no contexto brasileiro? Buscando compreender essa situação, o presente ensaio tem como escopo a discussão sobre a o controle externo brasileiro e quais são as dificuldades para a efetiva transparência e compreensão.

Para tal fim, a metodologia usada e explorada por esse artigo é a bibliográfica-explicativa e histórica com coleta de informações a partir de livros, revistas científicas

e principalmente artigos que versem sobre essa, ou similar, problemática. Assim, a abordagem adotada será qualitativa e o método será o dedutivo, pois se concentra na análise teórica e interpretativa do tema, procurando soluções e identificando as causas que influenciam os problemas tratados pelo presente artigo.

À vista disso, o texto se apresenta em 3 tópicos principais. No tópico 1 será analisado o histórico do controle externo brasileiro, as inspirações para a sua formação, desde os hebreus até a Constituição Federal de 1988. O tópico 2 abordará o Tribunal de Contas, sua criação e suas funções atuais para garantir a correta aplicação dos recursos financeiros, assim como, procurar evitar desvios e irregularidades. O tópico 3 abordará os desafios substanciais, como barreiras tecnológicas e complexidade dos termos financeiros, dificultando o acesso e compreensão das informações pela população, sobre as informações divulgadas pelo controle externo sobre suas atividades financeiras, orçamentárias, patrimoniais e operacionais dos órgãos públicos e entidades governamentais.

2 CONTROLE HISTÓRICO: HISTÓRICO E CONSTITUIÇÃO ATUAL

O controle externo brasileiro tem sua base inspirada na Revolução Francesa de 1789, devido aos valores defendidos pela revolução, que defendiam a afirmação de que todos têm o direito de conhecer a respeito das decisões tomadas pela administração pública, exigindo a devida prestação de contas de seus administradores, segundo Manoel Peixinho (2010).

O direito político universal de fiscalizar a arrecadação, podendo exigir a prestação de contas, além de impor aos governantes a limitação de seus poderes, como o de tributar, foi conquistado depois de anos de grande parte da população, que estava fora do âmbito de controle e privilégios, serem submetidos a condições injustas e abusivas. O controle externo estava se formando com base na transparência, igualdade e principalmente sob o controle dos poderes de seus administradores.

Como esclarecido por Wremyr Scliar (2009) as primeiras normas definidas tinham como paradigma eficiência e eficácia, sendo essas normas de direito financeiro e administrativo, com a clareza necessária para evitar vícios intrínsecos, que o poder desmesurável pode acarretar. A prestação de contas é um exercício da democracia, sendo inspirado no direito romano, por meio de seus censores, e na *Ágora*, onde os gregos se reuniam para tomar decisões que interessavam as funções públicas.

Entretanto, apesar da relevância e avanços feito pela Revolução Francesa o controle externo tem uma história bem mais antiga. Os hebreus estabeleceram uma forma de controle ético, sendo baseado em uma democracia regida pela religião, na qual acreditavam que todos estavam em condição de igualdade. Segundo Costa (2014), “os hebreus impuseram valores morais que constituem as leis de imparcialidade no ocidente de herança judaico-cristã”.

Na Grécia Antiga, em Atenas, os gregos estabeleceram a figura do auditor, a quem incumbia a tarefa de exigir a prestação de contas dos administradores. Marisa Batista reforça que os gregos valorizavam a polis autônoma, com leis criadas com opiniões populares, invés de decretos de arbitrários, sem explicação ou transparência.

Desde que os gregos formaram as repúblicas até conquistados por impérios estrangeiros, eles rejeitavam a monarquia, acreditavam que um humano funciona à plena capacidade como homem livre, na polis autônoma, governada por leis que criadas pela sociedade é produção cultural e política, contrárias ao decreto arbitrário de algum homem ou deus (Marisa Batista, 2023).

Assim como, em Roma, a função de prestar contas do administrador era exercida pelo censor. Apesar dos avanços feitos por estas civilizações, eles foram abandonados devido à instabilidade política, que acarretaram a região. Esses marcos históricos foram as influências que moldaram o controle externo brasileiro, no molde político e jurídico em que ele foi estabelecido ao longo dos anos e pela Constituição Federal de 1988.

Segundo Wremyr Sinclair (2009), o controle externo brasileiro moderno é exercido pelo Poder Legislativo abarcando o controle feito pelos parlamentares e o controle direto exercido pelo Tribunal de Contas. O

principal objetivo do controle externo é a orientação, correção e vigilância de uma autoridade ou conduta funcional de outro.

Amanda Baldo (2022) esclarece que em primeiro plano o Poder Legislativo faz o julgamento político das prestações de contas do chefe do Poder Executivo, ocorrendo em todas as esferas federativas de forma simétrica. Esse julgamento é precedido de uma emissão independente do Tribunal de Contas, sendo uma peça política, institucional e jurídica essencial para o pleno exercício dessa competência do legislativo. Há outras competências em que o auxílio do Tribunal de Contas é indispensável para o controle abrangente da administração, que as desempenha de forma independente em âmbito fiscalizatório.

A Constituição Federal estabelece por meio de seu artigo 70 trata sobre a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, que dispõe:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responde, ou que, em nome desta, assume obrigações de natureza pecuniária (Brasil, 1988).

O referido artigo trata da competência constitucional do Poder Legislativo, essa fiscalização feita por este poder tem natureza política, respeitando o que já tinha sido definido por constituições anteriores, que determinavam ao Poder Legislativo a função de representar a população, fazendo o trabalho de fiscalizar o dinheiro arrecadado do povo.

O controle externo é então destinado a comprovar três principais grupos de práticas da Administração Pública: a probidade dos atos da administração, a regularidade dos gastos públicos e emprego de bens, valores e dinheiros públicos, bem com a fiel execução do orçamento. Esse controle é exercido diariamente pelo Poder Legislativo, em atos constitucionalmente atribuídos e nos atos encaminhados pelas cortes de contas (Amanda Baldo, 2022).

Portanto, o controle externo tem funções vitais para o efetivo controle da probidade dos atos da administração, a regularidade dos gastos públicos, assim como, evitar desvios e fraudes, que infelizmente é algo que se não for devidamente vigiado e controlado, muitos administradores públicos podem se aproveitar de verbas públicas para usufruto próprio ou uso indevido.

3 TRIBUNAL DE CONTAS: ORIGEM E ATRIBUIÇÕES

O Tribunal de Contas, segundo Marcos Vilaça (2016), foi criado por iniciativa de Ruy Barbosa, à época Ministro da Fazenda, sob o primeiro governo da República. O Tribunal de Contas foi criado em 1890 por um decreto assinado, por Marechal Deodoro, que era chefe do governo provisório.

Ruy Barbosa teve seus motivos para a criação do Tribunal de Contas, segundo Eurico Barbosa (2001), ele via como uma forma de ser um corpo de magistratura, autônomo, que seria intermediária à legislatura e à administração, tendo atribuições de julgamento e revisão, possuindo garantias para que os assegurassem ser livres de ameaças, para assim, exercer suas funções fundamentais.

Convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura e intervindo na administração, seja, não só vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por veto oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis das finanças (Ruy Barbosa, 1890).

A Constituição de 1891 institucionalizou de maneira definitiva o Tribunal de Contas, por meio de seu artigo 89. A instalação física foi possível somente no ano de 1893, especificamente no dia 17 de janeiro, o primeiro presidente do respectivo tribunal foi Manuel Francisco Correia, ex-senador do Império. O Tribunal de Contas estava presente em todos os textos constitucionais desde sua implementação.

Ruy Barbosa referia então os motivos do Decreto nº 966-A:

Necessidade de tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana, em sua missão de prover as necessidades públicas mediante o menos sacrifício dos contribuintes, à necessidade urgente de fazer dessa lei das leis uma força da nação, um sistema saíbo, econômico, escudado contra todos os desvios, todas as vontades, todos os poderes que ousem perturbar-lhe o curso traçado. Nenhuma instituição é mais relevante, para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária. Mas em nenhum há maior facilidade aos mais graves e perigosos abusos (Barbosa, 1890).

O Tribunal de Contas é o ente integrante das instituições democráticas que assegura que as mesmas instituições se firmem em bases sólidas. Ruy Barbosa enumerava dois tipos de tribunais de contas adotados em diferentes partes do mundo: o primeiro originado na

França, a fiscalização era limitada a impedir que as despesas sejam pagas além das capacidades do orçamento. O segundo tipo de tribunal a ação vai mais além, antecipando o abuso das contas públicas e atalhando os atos do Poder Executivo que podem gerar despesas ilegais, este último foi o adotado por Ruy Barbosa, segundo Wremyr Sinclair (2009).

De acordo com Marcos Vilaça (2016), a Constituição de 1988 ampliou significativamente as competências e prerrogativas do TCU. A atribuição da competência para julgar as contas dos administrativos e outros responsáveis pelo dinheiro, valores e bens da administração direta e indireta. Assim como, é responsabilidade do TCU julgar as contas dos que perdem, extraviam ou praticam alguma irregularidade que causem prejuízos para o erário.

O julgamento feito pelo TCU não só aprecia a legalidade e legitimidade dos atos dos responsáveis, mas também checa se a aplicação dos recursos observam os princípios da economia, eficácia e eficiência. O tribunal por iniciativa do Congresso Nacional ou iniciativa própria, pode realizar auditorias e inspeções de natureza orçamentária, financeira, orçamentária, patrimonial ou operacional, sem quaisquer reservas, nas unidades dos três poderes, de acordo com Burganin (2000). De acordo com Marcos Vilaça, são também atribuições do Tribunal de Contas:

É sua atribuição ainda fiscalizar a aplicação das subvenções oficiais e renúncia de receitas governamentais e a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estados, ao Distrito Federal ou a municípios. Incumbe também ao TCU apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões (Marcos Vilaça, 2016)

Depreende-se, pois, que as atribuições do TCU são extensas como mostrado anteriormente. Mas também, há de se mencionar outras, como na hipótese de ilegalidade ou irregularidade de contas, sendo responsabilidade do tribunal assinar prazo para que o responsável tome providências que visam a correção. Assim como, sustar a execução de ato impugnado, exceto quando o contrato representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos verificados e, ainda, conforme a gravidade e o caso da transgressão, cominar sanções.

Segundo Eurico Barbosa (2001), por força constitucional as decisões tomadas pelo tribunal de que resultem impugnações de débito ou cominação de multa terão eficácia de título executivo. A Constituição Federal de 1988 conservou uma das mais pertinentes atribuições do tribunal, a oferta de parecer prévio às contas anuais do

presidente da República para ser julgada posteriormente pelo Congresso Nacional.

A organização do Tribunal, segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 73, dispõe que sua composição será de nove ministros, com requisitos de ter mais de trinta e cinco anos; ter idoneidade moral e reputação ilibada; notório conhecimento jurídico, financeiro, econômicos ou de administração pública e mais de dez anos de exercício de efetiva atividade profissional ou função que exija os conhecimentos mencionados acima.

Os auditores são assemelhados a membros do Poder Judiciário, tendo assim responsabilidade de agentes políticos, não sendo subordinados ou submetidos a hierarquias, exercendo suas competências de maneira independente, emitindo pareceres e apreciam a legalidade dos atos, além de julgar as contas segundo seu conhecimento e convicção. Sendo eles aprovados para assim ingressarem na Corte mediante concurso público, que segue os requerimentos legais.

José Afonso da Silva (2002, p. 728-729) comenta sobre a natureza jurídica do Tribunal de Contas em seu Curso de direito constitucional positivo:

Tem por objetivo, nos termos da Constituição, a apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, a apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos. Em suma, verificar da legalidade, da legitimidade e da economicidade dos atos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da administração direta e indireta da União. O controle externo é, pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembleias Legislativas nos Estados, da Câmara Legislativa no Distrito federal e das Câmaras Municipais nos Municípios 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-administrativa do Tribunal de Contas competente, que assim se apresenta como órgão técnico, e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais, como, às vezes, se sustenta, à vista da expressão ‘julgar as contas’ referida à sua atividade (art. 71, I). A mesma expressão é também empregada no art. 49, IX, em que se dá ao Congresso Nacional competência para julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República, e nem por isso se dirá que ele exerce função judicante (Silva, 2002, p.728-729).

Logo, as atribuições do Tribunal de Contas foram estabelecidas e fundam-se nos direitos humanos, o poder do controle externo da administração pública como uma afirmação cultural e histórica da dignidade do homem, para

assim, garantir uma democracia que qualquer cidadão poderá ter informações sobre as contas públicas e uma estrutura que procure evitar corrupções inerentes ao poder desenfreado. Entretanto, mesmo com a transparências dos atos, eles podem não ser acessíveis e compreensíveis para todos os cidadãos.

4 DESAFIOS NA TRANSPARÊNCIA E NO ACESSO À INFORMAÇÃO

O direito ao acesso à informação é um pilar fundamental das democracias modernas, proporcionando aos cidadãos a capacidade de monitorar, questionar e influenciar as decisões governamentais. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada em 1948, assegura em seu artigo 19 que: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, **receber e transmitir informações** e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras” (Nações Unidas, 1948).

Outro marco importante no que tange ao acesso à informação, no Brasil, é a Lei Complementar nº 131, também conhecida como Lei da Transparência, promulgada em 2009, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para aumentar as obrigações de transparência em relação às contas públicas, exigindo que estados, municípios e a União disponibilizem, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. (Brasil, 2009).

Destaca-se, também a Lei de Acesso à Informação, sancionada em 2011, que define procedimentos que devem ser seguidos pelo governo para garantir o acesso à informação aos cidadãos, mediante procedimentos fáceis e claros, e independente de requerimento de solicitação. A lei aplica-se aos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) em todos os níveis (federal, estadual e municipal), bem como a entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos públicos. Assim, compreende-se que o acesso à informação pública é a regra e o sigilo, a exceção. (Brasil, 2011).

Entretanto, a efetividade desse acesso ainda enfrenta barreiras significativas que limitam a capacidade da população de fiscalizar e influenciar a gestão dos recursos públicos. Dessa forma, torna-se imprescindível compreender a distinção entre publicidade e transparência na divulgação de informações públicas, haja vista o comum erro de compreender os termos como sinônimos.

A mera publicação de dados e documentos governamentais em plataformas acessíveis não garante que a informação seja verdadeiramente transparente. Para que a transparência seja real, as informações devem ser não apenas acessíveis, mas também compreensíveis para o público geral. Segundo Grau (2005), a transparência não quer dizer apenas ter acesso aos dados, mas a possibilidade de qualquer cidadão obter e interpretar a informação completa, isto é, relevante, oportuna, pertinente e confiável.

Esse aspecto também é destacado pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará:

A transparência é tratada na LRF como princípio da gestão fiscal responsável e, como tal, pressupõe a publicidade e a compreensibilidade das informações, já que a mera divulgação sem tornar o conteúdo compreensível para a sociedade não é transparência, como também não o é a informação compreensível sem a necessária divulgação (Ceará, 2016, p. 84).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) define, conforme seu artigo 48, diversos instrumentos para garantir transparência na gestão fiscal, como: “Os planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos”. (Brasil, 2000).

Esses documentos devem ser divulgados regularmente, podendo ter periodicidade bimestral, quadrimestral, semestral ou anual, e devem ser amplamente divulgados, inclusive através de meios eletrônicos como a Internet.

Depreende-se, pois, que para que a transparência seja efetivada deve-se combater duas barreiras primordiais: o desconhecimento sobre as plataformas online que disponibilizam essas informações e a complexidade dos termos financeiros utilizados, que dificultam a compreensão por parte de cidadãos não especializados.

Percebe-se a necessidade de adotar ferramentas de divulgação e controle dos gastos públicos mais claras e transparentes, que permitam ser acessadas de forma mais ampla possível por todos, não só apenas visualizadas, mas, sobretudo, compreendidas, pois verifica-se que muitas das informações geradas ainda não são claras o suficiente para a maioria da população. (Batista, 2019).

A digitalização das informações governamentais, apesar de ser um avanço importante para a transparência, não garante por si só o acesso efetivo à informação. Muitos cidadãos, especialmente em regiões menos desenvolvidas ou entre grupos sociais mais velhos, ainda enfrentam limitações significativas de acesso à internet. Segundo Neto, Cruz e Ensslin (2007):

Menos de 12% da população brasileira é usuária da Internet, gerando o chamado apartheid digital. E as limitações de acesso à rede não terminam aí. Desses usuários, grande parte ainda desconhece os potenciais da rede mundial de computadores e as páginas governamentais não estão em sua rotina na navegação, mesmo por questões culturais (Neto; Cruz; Ensslin, 2007).

Dessa forma, o desconhecimento sobre a existência de plataformas como o Portal da Transparência e como utilizá-las ou até mesmo a utilização de veículos que hodiernamente possuem pouco impacto como o Diário Oficial, persiste como uma barreira considerável. Essa

lacuna no conhecimento digital e institucional impede que uma parcela significativa da população possa exercer seu direito de fiscalização dos recursos públicos.

Além das barreiras tecnológicas, a complexidade dos termos e das informações financeiras apresentadas é outro obstáculo importante. A linguagem utilizada nas divulgações financeiras muitas vezes requer não apenas alfabetização básica, mas também uma compreensão de conceitos econômicos e financeiros específicos. Isso pode fazer com que os documentos e dados disponibilizados sejam inacessíveis para quem não possui formação na área, tornando as informações praticamente indecifráveis para o cidadão comum. Neto; Cruz e Ensslin (2007) apontam algumas práticas e limitações verificadas na transparência das contas públicas:

- a) Relatórios elaborados exclusivamente para atendimento à legislação: demonstrando falta de preocupação com os interesses e necessidades dos usuários. Observa-se a ausência de resumos, conclusões e glossários, que poderiam facilitar a compreensão das contas públicas;
- b) Relatórios sem atenção estética: encontram-se demonstrativos com letras de tamanho reduzido, apenas nas cores preta e branca, e sem gráficos ou outras formas de ilustrações;
- c) Uso de meios restritivos para acesso: publicação das contas públicas no Diário Oficial, bem como em outros meios fora do acesso da maioria da população, constituindo restrição ao acesso às informações;
- d) Páginas na Internet com erros: verificou-se no Município de Florianópolis, no mês de junho de 2005, que a maioria dos links (conexões) da sua página na Internet referentes às contas públicas estavam desativados. Isto caracteriza uma falsa publicidade do que deveria ser divulgado com o uso da Internet. Em outros momentos, verificou-se a impossibilidade de impressão de relatórios disponíveis, em função de erros na configuração dos arquivos digitais em formato html;
- e) Informações incorretas, incompletas e desatualizadas: são situações em que os demonstrativos distorcem e prejudicam a análise. É frequente a ausência de notas explicativas junto aos demonstrativos contábeis. Deste modo, o ente público não está cumprindo a legislação nem atendendo os interesses dos usuários. Também é comum a presença de relatórios referentes apenas ao último ano, ou referentes apenas a períodos anteriores ao mais recente, que impedem a percepção da evolução e da atualidade (Neto; Cruz; Ensslin, 2007).

Essa realidade contrasta diretamente com o princípio de que o acesso à informação deve ser universal e compreensível. O desafio, portanto, não está apenas em disponibilizar dados, mas em torná-los acessíveis e compreensíveis para todos os cidadãos,

independentemente de seu nível de educação ou familiaridade com a tecnologia.

Ressalta-se que quando os cidadãos estão bem informados sobre como o governo administra os recursos públicos e entendem que têm o direito de acessar essa informação, tendem a se tornar mais questionadores e proativos em suas demandas por transparência. Isso, por sua vez, cria um ciclo virtuoso onde a demanda crescente por dados claros e compreensíveis impulsiona as instituições a serem mais abertas e transparentes.

Corroborando com essa teoria, Helen Darbishire, diretora da Access Info Europe, aponta que uma das características da transparência é o seu aspecto proativo, ou seja, de não existir, via de regra, a necessidade de o cidadão buscar informações via requerimento (Darbishire, 2009). Segundo a autora, a demanda do público por informações, a fim de responsabilizar os governos por suas ações e saber como eles estão gastando os recursos públicos tem sido um impulso para a transparência proativa. De forma que esta demanda tem levado à criação de regras que exigem a divulgação e leis de acesso à informação (Darbishire, 2009).

Assim, o aumento do engajamento público incentiva o governo a melhorar continuamente os métodos de divulgação de informações. Portanto, educar o público sobre seus direitos de acesso à informação e as ferramentas disponíveis para exercê-los é crucial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da análise exposta, torna-se incontestável a relevância do controle externo como um pilar essencial na estrutura democrática do Estado brasileiro. Inspirado nos princípios revolucionários da transparência e do escrutínio público, o controle externo assume uma função vital na salvaguarda dos interesses coletivos.

Entretanto, é inegável que o alcance efetivo da transparência e da prestação de contas encontra-se comprometido por uma série de desafios substanciais. As barreiras tecnológicas, muitas vezes subestimadas, e a complexidade inerente aos termos financeiros utilizados nos registros e divulgações oficiais representam obstáculos consideráveis à compreensão e ao acesso pleno da população às informações de controle externo.

Nesse sentido, a mera disponibilização de dados em plataformas digitais não é suficiente para garantir a transparência real. É imprescindível que as informações sejam apresentadas de forma clara, acessível e compreensível para todos os estratos da sociedade, independentemente de sua formação educacional ou familiaridade com a tecnologia. Para assim, toda a população ter acesso e principalmente entender as informações do controle externo sobre as ações da administração pública e a prestação de contas dos administradores públicos.

Diante desse cenário, uma abordagem multidimensional se faz necessária para superar os desafios identificados. Além do investimento em educação pública sobre os direitos de acesso à informação, é premente a implementação de políticas públicas que promovam a simplificação e a tradução dos dados financeiros, de modo

a torná-los mais acessíveis e compreensíveis para o cidadão comum.

Por fim, é importante ressaltar que a efetivação da transparência não apenas fortalece os alicerces democráticos da nação, mas também fomenta uma cultura de responsabilidade e integridade no exercício do poder público. Assim, ao enfrentar os desafios inerentes à divulgação das informações de controle externo, torna-se possível não apenas consolidar os fundamentos democráticos do Estado brasileiro, mas também pavimentar o caminho para uma gestão pública mais transparente e eficiente.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Eurico. Rui Barbosa e o ideal do Tribunal de Contas. **Tribunal de Conta de Goiás**, 2001 Disponível em:

<https://portal.tce.go.gov.br/documents/20181/80388/Rui+Barbosa+e+o+Ideal+do+Tribunal+de+Contas/feeaeda2-d83b-48a8-9c29-6b7fa4839c76?version=1.0&:text=%C3%80%20frente%20do%20Tribunal%20de%20povo%20e%20do%20Estado>. Acesso em: 11 mar. 2025.

BATISTA, A. B. R. C. Instrumentos de transparência e controle dos gastos públicos / Instruments of transparency and control of public expenditure. **Brazilian Journal of Development**, [S. l.], v. 5, n. 5, p. 3564–3588, 2019. DOI: 10.34117/bjdv5n5-1520. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/1520>. Acesso em: 1 abr. 2025.

BATISTA, Marisa. A contribuição da Grécia Antiga para a Política e o Direito. **JusBrasil**, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-contribuicao-da-grecia-antiga-para-a-politica-e-o-direito/1731064295>. Acesso em: 26 fev. 2025.

BELCO, Amanda. O sistema de controle externo do poder legislativo. **JusBrasil**, 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-sistema-de-controle-externo-do-poder-legislativo/1660810213>. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2024].

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: Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para exigir maior transparência na gestão fiscal, com a disponibilização de informações em tempo real sobre a execução orçamentária e financeira. Diário Oficial da

União, Brasília, 27 maio 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 1 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, nos termos da Lei nº 9.883, de 9 de dezembro de 1999. Diário Oficial da União, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 1 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal;** Brasília, DF: Diário Oficial da União. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 18 jan. 2025.

BUGARIN, Bento José. **O controle externo no Brasil: evolução, características e perspectivas.** R. TCU, Brasília, v.31, n.86, out/dez 2000.

COSTA, Otávio. Cultura hebraica e sua influência na história da legislação ocidental. **Portal de periódicos da UFMS,** 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/moncx/article/view/154>. Acesso em: 25 fev. 2025.

DA SILVA, Abinair bernades. **Transparência do controle externo da gestão municipal brasileira: uma análise da aderência à legislação brasileira.** 2015. Dissertação de Pós-Graduação.

DARBISHIRE, Helen, **Proactive Transparency:** The future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities. Working Paper prepared for the WorldBank, Access to Information Program. Washington, DC. 2009

GRAU, Nuria Cunill. A Democratização da Administração Pública: Os Mitos a Serem Vencidos. in: **Gestão pública e participação** / Fundação Luís Eduardo Magalhães. – Salvador: FLEM, 2005.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em: <https://www.un.org/pt/universal-declaration-human-rights/index.html>. Acesso em: 30 mar. 2025.

NAGEL, José. **A fisionomia distorcida do controle externo.** R. TCU, Brasília, v.31, n. 86, out/dez 2000.

NETO, O. A. P.; DA CRUZ, F.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: Obrigatoriedade e Abrangência desses Princípios na Administração Pública Brasileira. **Contabilidade Vista & Revista, [S. l.],** v. 18, n. 1, p. 75–94, 2009. Disponível em:

<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320>. Acesso em: 10 jan. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos,** 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org> Acesso em: 12 jan. 2025.

PEIXINHO, Manoel. As contribuições da revolução francesa para a construção de uma teoria dos direitos fundamentais. **PublicaDireito,** Disponível em: <https://publicadireito.com.br>. Acesso em: 26 fev. 2025.

RIBEIRO, Renato Jorge. **O problema central do controle da administração pública pode ser resumido ao debate sobre modelos?** R. TCU, Brasília, v.33, nº 9, jul/set 2002.

SINCLAIR, Wremyr. **Controle externo brasileiro: Poder Legislativo e Tribunal de Contas.** Brasília, a.46, nº 181, jan/mar 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ (TCE/CE). **Transparência e Controle Social: a importância da informação pública clara e acessível.** Fortaleza: TCE/CE, [s.d.]. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/downloads/Controle_Cidadao/fasciculo_6_novo.pdf. Acesso em: 1 abr. 2025.

VILAÇA, Marcos. Tribunal de Contas. **FGV,** 2016. Disponível em: https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/TRIBUNAL_DE_CONTAS.pdf. Acesso em: 26 fev. 2025.