



Controle Social e Cidadania no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso: Instrumentos de Transparência e Participação Popular

Social Control and Citizenship at the Court of Auditors of the State of Mato Grosso: Transparency and Popular Participation Instruments

Simony Jin

*Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Autônoma de Direito – FADISP;
Mestre em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT.*

Welington Batista Lourenço

*Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Autônoma de Direito – FADISP;
Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista 'Júlio de Mesquita Filho' - UNESP.*

Luís Alberto de Jezus

*Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Autônoma de Direito – FADISP;
Mestre em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP.*

Resumo: Este estudo tem por objetivo analisar de que modo o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) tem contribuído para o exercício do controle social e para a formação da cidadania na sociedade mato-grossense. Trata-se de pesquisa de natureza teórico-bibliográfica e documental, fundamentada na legislação pertinente, especialmente a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), e na literatura especializada sobre controle, transparência e accountability, articulada a um levantamento das ações institucionais do TCE-MT, com destaque para o Portal/Espaço Cidadão e para os programas educativos Consciência Cidadã, TCEstudantil e Conhecendo o TCE. Os resultados indicam que o avanço do aparato tecnológico e normativo ampliou significativamente a disponibilização de informações sobre a gestão pública, mas que a efetividade do controle social permanece condicionada a fatores como a complexidade técnica dos dados, a desigualdade de acesso e o engajamento cívico da população. Conclui-se que o Tribunal de Contas, ao atuar simultaneamente como órgão de controle externo e como agente pedagógico, ocupa posição estratégica na construção de uma cultura de cidadania fiscal, embora sua atuação isolada não seja suficiente para garantir a efetividade do controle social, que depende também da mobilização e da formação cívica da sociedade.

Palavras-chave: controle social; cidadania; tribunal de contas; transparência; accountability.

Abstract: This study aims to analyze how the Court of Auditors of the State of Mato Grosso (TCE-MT) has contributed to the exercise of social control and to the development of citizenship in the society of Mato Grosso. This is a theoretical-bibliographical and documentary research, based on relevant legislation, especially the 1988 Federal Constitution and the Fiscal Responsibility Law (Complementary Law No. 101/2000), and on specialized literature on control, transparency and accountability, combined with a survey of TCE-MT institutional initiatives, with emphasis on the Citizen Portal/Space and on the educational programs Consciência Cidadã, TCEstudantil and Conhecendo o TCE. The results indicate that the advancement of technological and regulatory tools has significantly expanded the availability of information on public administration, but that the effectiveness of social control remains conditioned by factors such as the technical complexity of data, unequal access, and civic

engagement. It is concluded that the Court of Auditors, acting simultaneously as an external control body and as a pedagogical agent, occupies a strategic position in building a culture of fiscal citizenship, although its action alone is not sufficient to guarantee the effectiveness of social control, which also depends on civic mobilization and education.

Keywords: social control; citizenship; court of auditors; transparency; accountability.

INTRODUÇÃO

O fortalecimento da democracia brasileira pós-1988 está intimamente associado ao desenvolvimento de mecanismos que permitam à sociedade fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e cobrar a responsabilização de seus gestores. Nesse cenário, o controle social — exercido diretamente pelo cidadão ou por meio de organizações da sociedade civil — passou a ocupar lugar central no debate sobre a qualidade da gestão pública, ao lado dos controles institucionais exercidos pelo Legislativo, pelo Judiciário e pelos Tribunais de Contas.

Este estudo tem por objetivo evidenciar de que forma o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) tem auxiliado o cidadão mato-grossense a exercer o controle social, a partir de um levantamento bibliográfico e documental sobre o tema e de um mapeamento das principais ferramentas e programas institucionais voltados à transparência e à educação cidadã desenvolvidos pela Corte de Contas estadual.

Justifica-se a relevância do tema pelo fato de que o aprimoramento das tecnologias de informação e comunicação, somado ao arcabouço normativo consolidado a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, ampliou de forma expressiva o volume de dados públicos disponibilizados à sociedade. Entretanto, a disponibilização de informação não é, por si só, garantia de efetivo controle social, o que torna pertinente investigar também as iniciativas pedagógicas voltadas a capacitar o cidadão para o uso dessas ferramentas.

Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza teórico-bibliográfica e documental, desenvolvida a partir da análise da legislação correlata, de obras doutrinárias sobre controle e accountability e de documentos institucionais do TCE-MT, incluindo seu sítio eletrônico e publicações próprias. O estudo está estruturado em seis seções, além desta introdução: a segunda seção discute o conceito de controle social e sua relação com o exercício da cidadania na atualidade; a terceira examina o papel constitucional e legal dos Tribunais de Contas no fortalecimento desse controle; a quarta apresenta um relato analítico das ações do TCE-MT; a quinta discute os alcances e limites dessa atuação; e a sexta apresenta as considerações finais.

CONTROLE SOCIAL: CONCEITO E DIMENSÕES

Conceito de Controle e suas Classificações

A noção de controle sobre o exercício do poder remonta à clássica formulação de Montesquieu (2010), segundo a qual, para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o próprio poder. Essa ideia fundamenta, até hoje, a arquitetura institucional dos Estados democráticos: por reconhecer a fragilidade moral inerente ao exercício do poder, instituem-se mecanismos de controle recíproco entre as funções estatais.

O vocábulo controle, de origem francesa, consolidou-se na língua portuguesa por sua insubstituibilidade semântica. Conforme observa Meireles, citado por Mileski (2011), trata-se de termo que se incorporou definitivamente ao idioma nacional, apesar das resistências iniciais entre os cultores do vernáculo, justamente por não encontrar equivalente exato em português. Mileski (2011), ao citar Gualazzi, destaca ainda que a função de controle é paralela à atividade administrativa, cabendo-lhe fiscalizar, avaliar, detectar erros e falhas e responsabilizar a Administração, mas nunca a substituir em sua gestão. Compreender essa natureza paralela e não substitutiva do controle é essencial para evitar equívocos sobre o papel das instituições fiscalizadoras, incluindo os próprios Tribunais de Contas.

Costa (2005), ao revisar a literatura sobre o tema a partir da classificação de João Cancio de Mello Júnior, identifica diferentes acepções correntes para a palavra controle: dominação, associada à subordinação e à centralização; direção, relativa ao comando e à gestão efetiva; limitação, vinculada à regulamentação e à proibição; vigilância ou fiscalização, relacionada à supervisão e à inspeção; verificação, ligada ao exame e à constatação de uma finalidade; e registro, sentido mais fraco do termo, associado à identificação e à autenticação. Essa pluralidade semântica evidencia a amplitude do conceito antes mesmo de se avançar para sua dimensão social ou política.

Em uma abordagem sociopolítica, Speck, citado por Mileski (2011), propõe quatro dimensões para o controle: o controle que a sociedade exerce sobre si mesma, por meio de costumes, normas e hábitos; o controle que a sociedade exerce sobre o sistema político; o controle que o Estado exerce sobre a sociedade; e o controle que o sistema político exerce sobre si mesmo. Este estudo interessa-se, em especial, pela segunda dimensão, ao investigar de que forma uma instituição criada pelo próprio sistema político para controlar a si mesmo — o Tribunal de Contas — pode auxiliar a sociedade a exercer controle sobre esse mesmo sistema, articulando assim duas dimensões simultaneamente.

Numa abordagem doutrinária mais corrente, o controle pode ainda ser classificado quanto a diferentes critérios. Quanto ao tipo ou à origem, distingue-se o controle interno, exercido pela própria instituição sobre seus atos, do controle externo, exercido por entidade diversa da estrutura do órgão fiscalizado — caso dos Tribunais de Contas em relação ao Executivo e ao Judiciário. Quanto ao órgão

executor, há o controle administrativo, decorrente do poder-dever de autotutela; o controle legislativo, exercido politicamente sobre as contas de governo, com o auxílio técnico dos Tribunais de Contas; e o controle judiciário, decorrente da função jurisdicional. Quanto ao momento, o controle pode ser prévio, concomitante ou posterior ao ato administrativo. Quanto à finalidade, distingue-se o controle de legalidade, voltado à conformidade do ato aos parâmetros legais, do controle de mérito, voltado à avaliação de sua eficiência, eficácia e economicidade.

Por fim, quanto à espécie, soma-se ao controle administrativo, legislativo e judicial uma categoria de particular interesse para este trabalho: o controle social, exercido pela sociedade, por meio de recursos institucionais ou não institucionais, sobre os atos da Administração. Trata-se de um controle externo, por não integrar a estrutura do órgão fiscalizado, e que pode ainda manifestar-se na esfera individual, por meio de processos de repressão social exercidos pela própria coletividade.

Cidadania, Transparência e Accountability na Atualidade

O controle social, conforme delineado, é apenas uma espécie dentre as diversas formas de controle existentes na Administração Pública. No cenário contemporâneo, observa-se um aperfeiçoamento progressivo das instituições democráticas, na medida em que se nota uma introjeção, por parte das autoridades e das estruturas governamentais, de uma cultura de prestação de contas — conquista decorrente da luta por direitos e deveres expressa na Constituição Federal de 1988.

A esse processo soma-se a ampliação da participação do Estado na economia, seja por meio de políticas de distribuição de renda, seja por intervenções diretas no setor produtivo, e o crescimento do poder comunicativo da sociedade com o advento da internet e das redes sociais, que tornou mais acessível à população a informação sobre o uso dos recursos públicos e, consequentemente, ampliou as possibilidades de controle sobre eles.

As variadas formas de denúncia veiculadas pelos canais jornalísticos — televisão, internet, imprensa escrita em sua versão eletrônica — despertaram no cidadão um sentimento de maior consciência sobre a influência direta que a política exerce em sua vida cotidiana. Não se trata de afirmar que a corrupção e os desvios sejam fenômenos recentes, mas sim que os meios de comunicação contemporâneos tornaram tais fatos mais acessíveis e passíveis de desvelamento, seja pela consolidação da liberdade de imprensa, seja pela liberdade ainda pendente de regulação mais específica proporcionada pela internet.

Mileski (2011) observa que, em contextos de crise fiscal, nos quais o Estado enfrenta dificuldades para sustentar a economia e garantir seu desenvolvimento, o controle social assume conotações diferenciadas, passando a ser confiado à própria população, que o exercerá sobre a Administração Pública. O autor relaciona essa atitude de maior envolvimento cívico à percepção, pelo cidadão, dos efeitos diretos das políticas públicas sobre seu próprio orçamento, reforçando que a exigência contemporânea de controle sobre os atos da Administração se materializa, sobretudo, no conceito de transparência — em especial a transparência

fiscal — por constituir fator relevante para o estabelecimento da governança, ao possibilitar o conhecimento público dos elementos formadores da política fiscal e de seus resultados.

Mileski (2011) acrescenta ainda que a transparência e a participação popular na gestão fiscal encontram-se idealizadas e inspiradas no conceito de *accountability*, devendo servir não apenas ao controle de resultados, mas também à adequação dos meios empregados no cumprimento da política fiscal, sem prescindir da fiscalização sobre o uso adequado da discricionariedade administrativa.

Constata-se, assim, que o exercício da cidadania está intimamente atrelado às questões de transparência na gestão dos recursos públicos — transparência que resulta tanto de aprimoramentos legais quanto da disponibilização, ao cidadão, de ferramentas que evidenciam, a todo momento, como esses recursos estão sendo aplicados. Esse processo cumpre dupla função: educa o cidadão na formação de sua consciência cidadã e pressiona os gestores públicos a aplicarem melhor os recursos sob sua responsabilidade, ou, ao menos, a se prepararem para prestar contas quando cobrados. É nesse contexto que os Tribunais de Contas assumem papel relevante, auxiliando o cidadão na tarefa fiscalizatória e, sob o aparato legal vigente, tornando obrigatória a disponibilização de informações — tema da seção seguinte.

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE SOCIAL

Os Tribunais de Contas na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 representa um marco na legislação brasileira, recebendo a denominação de “Constituição Cidadã” por garantir ao cidadão uma série de direitos antes não reconhecidos com a mesma clareza. Diversos dispositivos da Carta asseguraram o acesso à informação e abriram caminho para futuros aprimoramentos da participação cidadã no controle social, dos quais a Lei de Responsabilidade Fiscal é desdobramento direto.

Destacam-se, nesse sentido, os incisos XIV, XXXIII e XXXIV do art. 5º da Constituição Federal, que asseguram, respectivamente, o acesso à informação resguardado o sigilo da fonte quando necessário ao exercício profissional; o direito de todos a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; e o direito de petição aos poderes públicos e de obtenção de certidões para defesa de direitos, independentemente do pagamento de taxas. Tais dispositivos fazem da Constituição uma verdadeira ferramenta de cidadania, ao garantir expressamente o acesso do cidadão às informações junto à Administração Pública.

Esse arcabouço foi posteriormente aprimorado pela Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação, que tornou obrigatória a criação, por todos os entes federativos, de Serviços de Informações ao Cidadão (SIC) e estimulou a criação de ouvidorias como canal de comunicação entre a sociedade e a Administração.

Foi ainda na Constituição de 1988 que se consolidaram, na forma hoje vigente, as competências dos Tribunais de Contas. Embora a instituição remonte à Constituição de 1891, sob forte influência de Rui Barbosa, sua competência foi se delineando ao longo do tempo no sentido de definir um órgão auxiliar, mas autônomo, com a missão de fiscalizar os recursos públicos. Costa (2005, p. 19), ao traçar esse histórico, conclui que, em pouco mais de um século desde sua criação, o Tribunal de Contas obteve significativo alargamento em sua missão, passando, com a Constituição de 1988, a não mais exercer apenas o controle contábil, financeiro e orçamentário sob a ótica da legalidade, mas também a fiscalizar aspectos operacionais e patrimoniais, incluindo a legitimidade e a economicidade das despesas realizadas.

Atualmente, a missão das Cortes de Contas vai muito além da verificação da legalidade dos atos da Administração Pública. Os arts. 70 e 71 da Constituição Federal definem os principais aspectos dessa competência, estabelecendo que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial será exercida mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete, entre outras atribuições, apreciar as contas do Poder Executivo, julgar as contas dos administradores de recursos públicos, apreciar a legalidade de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, realizar inspeções e auditorias, fiscalizar a aplicação de recursos repassados a outros entes federativos e aplicar sanções em caso de ilegalidade ou irregularidade.

Trata-se de rol extenso de competências que, em razão da própria natureza fiscalizatória da instituição, posiciona naturalmente o Tribunal de Contas como incentivador do controle social: ao tornar público seu trabalho e ao abrir espaços de participação popular, a Corte de Contas converte-se, por assim dizer, em “olhos do povo”, tornando mútua e profícua sua relação com o cidadão. Mileski (2011, p. 365) destaca, nesse sentido, que aos Tribunais de Contas se atribuem deveres complementares às funções de controle, consubstanciados em representação, ouvidoria, informação, fiscalização de recursos repassados pela União aos entes federados, função consultiva e função pedagógica. É justamente nas funções de ouvidoria e pedagógicas que este estudo identifica o principal espaço de fomento ao controle social pelos Tribunais de Contas.

Ainda que seja praticamente impossível ao corpo técnico de qualquer Tribunal de Contas fiscalizar a totalidade dos recursos públicos gastos em um exercício financeiro, a própria população — usuária direta dos serviços públicos e testemunha cotidiana da aplicação dessas verbas — pode e deve contribuir por meio de denúncias e representações. Quando o Tribunal de Contas abre espaços de participação, não apenas ganha um aliado na realização de sua missão institucional, mas também fortalece o sentimento de cidadania na população.

A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Aprofundamento Da Transparência

Se a Constituição Federal de 1988 ampliou o exercício da cidadania, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) consolidou esse

movimento ao elevar o conceito de transparência a um novo patamar. Mileski (2011, p. 184) destaca que foi essa lei que introduziu no Brasil o mecanismo de transparência na gestão fiscal, fixando a obrigatoriedade de ampla divulgação de todos os procedimentos concernentes ao sistema orçamentário, inclusive dos Relatórios de Gestão Fiscal, e exigindo o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos.

Essas exigências encontram-se expressas, principalmente, no art. 48 da LRF, que estabelece serem instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deve ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, além das versões simplificadas desses documentos. O parágrafo único do mesmo estudo, com a redação dada pela Lei Complementar nº 131/2009, reforça que a transparência será assegurada também mediante o incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas, a liberação, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos de acesso público, e a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle.

Cabe indagar, todavia, se a exigência legal de transparência da gestão fiscal e a previsão de participação popular constituem, por si sós, requisitos suficientes para a efetivação do controle social. Este estudo compreende que não, embora reconheça que a previsão legal tenha representado um passo decisivo para o aprimoramento dessa forma de controle. Isso porque ainda se busca aperfeiçoar as formas de divulgação desse conteúdo de modo que sejam compreensíveis ao cidadão leigo em assuntos contábeis e jurídicos: a exigência de versões simplificadas dos relatórios fiscais não elimina, por si só, a complexidade técnica inerente a esses documentos.

Nesse sentido, a literatura especializada chama a atenção para os limites práticos do controle social. Arretche (2009 *apud* Joaquim, 2009) observa que o exercício do controle do governo pela sociedade não constitui tarefa simples, uma vez que a maior parte dos cidadãos vive assoberbada pelas tarefas da sobrevivência cotidiana e dispõe de pouco tempo para formas mais ativas de controle público; ainda quando dispõe de tempo, o cidadão comum frequentemente encontra dificuldades técnicas para reunir e interpretar os dados necessários à avaliação do desempenho das políticas de seu interesse ou das ações de governo implementadas em seu município. Esse diagnóstico reforça a necessidade de iniciativas complementares de formação cidadã, tema retomado na seção 4 deste artigo.

Desenvolvimentos Normativos Posteriores

Após a consolidação do arcabouço constitucional e fiscal aqui descrito, o ordenamento jurídico brasileiro avançou em outras frentes relevantes para o controle social. A já mencionada Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) tornou obrigatória, a todos os entes federativos, a disponibilização ativa de informações

de interesse público, independentemente de requerimento, além de assegurar o direito de acesso mediante solicitação. A regulamentação progressiva dessa lei, somada à expansão dos Portais de Transparência municipais e estaduais, ampliou substancialmente o universo de dados públicos disponíveis à sociedade na década seguinte à publicação do trabalho que fundamenta este estudo.

Soma-se a esse movimento a Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos e institui, entre outros mecanismos, a Carta de Serviços ao Usuário, reforçando o dever de transparência e de prestação de informações claras à população. No âmbito do controle externo, observa-se ainda uma tendência de aproximação entre os Tribunais de Contas brasileiros e organismos de avaliação de políticas públicas, com a incorporação progressiva de metodologias de auditoria operacional e de avaliação de resultados, e não apenas de conformidade contábil e financeira — tendência da qual o TCE-MT também é partícipe, conforme se discutirá na seção seguinte.

O CASO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO

Trajetória institucional e Modernização Tecnológica

As transformações ocorridas no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso podem ser narradas a partir do planejamento estratégico adotado por cada gestão ao longo das últimas duas décadas. Na gestão 2000-2001, sob o título “Modernização para o 3º Milênio”, o TCE-MT ingressou no Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal dos Estados Brasileiros (PNAFE), cuja meta principal era modernizar a Administração Pública. Em 2002-2003, a gestão “Liderança pelo Conhecimento” teve como destaque a participação no Programa de Modernização dos Tribunais de Contas do Brasil (PROMOEX).

Entre 2004 e o início de 2005, vigorou a gestão “Produtividade com Eficiência”; de 2005 a 2011, foi incorporado o Gespública — Programa Nacional de Gestão Pública; e, na gestão 2006-2007, “Construindo a Excelência”, criou-se o Portal da Transparência. Na gestão 2008-2009, o foco institucional voltou-se decisivamente para o incentivo ao controle social, período em que o slogan do Tribunal passou a ser “instrumento de cidadania” e em que nasceram projetos como o Programa Consciência Cidadã, o TCEstudantil e o Conhecendo o TCE-MT — iniciativas que, em sua maioria, permanecem ativas, embora reconfiguradas, mais de quinze anos depois.

Esse processo de modernização tecnológica intensificou-se na década seguinte. Em 2025, o TCE-MT anunciou ampla modernização de seu portal institucional, com o objetivo declarado de transformá-lo de uma “vitrine institucional” em ferramenta de prestação de contas em tempo real. A reforma atende, entre outros marcos normativos, à Lei estadual nº 12.336/2023, que instituiu a Política

Estadual de Linguagem Simples e de Direito Visual em Mato Grosso, regulamentada pelo Decreto nº 1.377/2025, e às diretrizes do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), coordenado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), que exige divulgação proativa de informações sobre estrutura, despesas, contratos e auditorias. No mesmo movimento, o TCE-MT lançou nova versão de seu aplicativo institucional, com identificação funcional digital, interface redesenhada e incorporação do módulo de Manifestações da Ouvidoria, além de um agente virtual capaz de interagir em linguagem natural para orientar o cidadão sobre serviços e dúvidas frequentes.

Os resultados dessa trajetória de modernização têm sido mensurados pelo próprio Índice de Transparência do PNTB: em 2025, Mato Grosso atingiu 70,20% nesse índice, superando a média nacional de 66,6%, com crescimento acumulado de 23,7% entre 2023 e 2025 — superior ao crescimento médio nacional, inferior a 15% no mesmo período. Esse desempenho situa o TCE-MT, segundo dados institucionais, entre as referências nacionais em transparência e controle externo, com 124 instituições certificadas no estado e crescimento acumulado de 490% no número de certificações desde 2022.

Do Espaço Cidadão ao Radar de Controle Público

As ferramentas de consulta pública originalmente reunidas no chamado “Espaço Cidadão” — consulta a atos de pessoal, avisos de licitação, decisões do TCE, despesas, GEO Obras, índices de gestão fiscal municipal (IGFM e IGF), indicadores de auditoria, limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, políticas públicas de saúde, educação e segurança, receitas e remessas do Sistema Aplic — foram, ao longo da última década, progressivamente consolidadas em uma plataforma unificada de inteligência de dados, hoje denominada Radar de Controle Público (ou Radar da Transparência).

O Radar reúne dados oficiais declarados em sistemas governamentais, prestações de contas e fontes públicas — como o Sistema Auditoria Pública Informatizada de Contas (Aplic) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) —, distribuídos atualmente em doze painéis temáticos, entre os quais se destacam Educação, Saúde, Obras, Compras Públicas, Meio Ambiente, Previdência, Concessões e Tecnologia da Informação, estes dois últimos lançados em 2025 para permitir o acompanhamento de contratos de concessões e parcerias público-privadas (PPPs) e de investimentos em tecnologia realizados pelo Estado e pelos municípios. Em 2025, a plataforma já contabilizava mais de 775 mil visualizações, com cerca de 47 mil usuários ativos, números que evidenciam apropriação social crescente da ferramenta. O sistema é, ainda, certificado com o selo ISO 9001 pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), o que indica preocupação institucional com a qualidade e a confiabilidade dos dados disponibilizados.

Complementam o Radar outros instrumentos de prestação de contas e de relacionamento com o cidadão atualmente em operação, como o Diário Oficial de Contas (DOC/TCE-MT), voltado à publicação dos atos administrativos e processuais do Tribunal e das unidades gestoras fiscalizadas; o Sistema de Informação ao

Cidadão (SIC), canal formal de requerimento de informações nos termos da Lei de Acesso à Informação; a Carta de Serviços ao Usuário, prevista na Lei nº 13.460/2017; e a Ouvidoria-Geral, hoje sob a coordenação de um conselheiro ouvidor-geral, responsável também pela articulação nacional do índice de transparência dos Tribunais de Contas brasileiros.

Constata-se, assim, que o TCE-MT manteve e ampliou sua capacidade de processar volumes crescentes de informação sobre a gestão pública e devolvê-la à população em formatos cada vez mais acessíveis e visualmente estruturados, o que reforça e atualiza a constatação já feita sobre a contribuição desse tipo de órgão para o controle social. Permanece, todavia, a indagação sobre se a sofisticação dessas ferramentas é acompanhada de seu efetivo uso pela população em geral, e não apenas por gestores, pesquisadores e órgãos de controle — questão à qual o TCE-MT continua buscando responder por meio de seus programas educativos, tema da subseção seguinte.

Programas Educativos: Continuidade e Renovação

Diferentemente de outras iniciativas pontuais já encerradas, o Programa Consciência Cidadã permanece em atividade mais de quinze anos após sua criação em 2008, tendo se diversificado em diferentes formatos: o Consciência Cidadã na Sociedade, voltado a palestras em municípios do interior do Estado; o Consciência Cidadã nas Universidades, direcionado a estudantes de instituições de ensino superior públicas e privadas; e o Consciência Cidadã Universitário, com edições temáticas voltadas a cursos específicos, como Direito, Administração e Ciências Contábeis. Essas ações têm sido realizadas tanto presencialmente quanto por videoconferência, com transmissão pelo canal institucional do TCE-MT, ampliando seu alcance para além dos limites geográficos originalmente atendidos pelas palestras presenciais.

O TCE estudantil, por sua vez, segue em funcionamento, recebendo periodicamente alunos de escolas estaduais e de instituições de ensino militar e técnico, conforme registrado em publicações institucionais recentes. Em paralelo a essa continuidade, o TCE-MT tem buscado ampliar e institucionalizar ainda mais a presença da temática do controle social na educação formal: em 2024, a Comissão Permanente de Educação e Cultura (Copec) do TCE-MT apresentou à Secretaria de Estado de Educação (Seduc) proposta de inclusão da disciplina eletiva “Cidadania e Controle Social” na grade curricular do ensino médio nas escolas de tempo integral, inspirada em experiência similar desenvolvida desde 2023 pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE), estruturada em torno de três eixos: a organização e o controle do Estado brasileiro; a cidadania, o controle social e as políticas públicas; e o direito ao acesso à informação, à transparência e à participação.

Para a formação de adultos, sobretudo conselheiros de políticas públicas, o TCE-MT mantém, desde 2012, o Curso de Extensão “Cidadania e Controle Social”, oferecido a distância em parceria com a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), com certificação de 100 horas. O curso já alcançou múltiplas edições — referências institucionais indicam ao menos oito edições realizadas até 2021,

tendo certificado, em diferentes ciclos, milhares de participantes entre conselheiros municipais e estaduais de políticas públicas, estudantes, representantes de sindicatos e servidores públicos. O curso integrava o Projeto de Incentivo ao Acesso à Informação e à Consciência Cidadã do Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI) do Tribunal, fundamentado em diagnóstico realizado já em 2012, em parceria com a UFMT, sobre a necessidade de capacitação continuada de conselheiros de políticas públicas — necessidade que, conforme discutido na subseção 4.4, permanece atual.

Soma-se a esse conjunto de iniciativas a atuação da Ouvidoria-Geral do TCE-MT, hoje fortalecida institucionalmente e articulada nacionalmente por meio de eventos periódicos, como o ciclo de debates “Tricotando sobre Ouvidoria” e o encontro “Ouvidoria para Todos”, que já reuniu representantes de mais de 70 municípios mato-grossenses e de outros estados para discutir, entre outros temas, o uso de inteligência artificial como aliada das ouvidorias públicas — evidenciando que a renovação dos programas educativos do TCE-MT acompanha, também, a evolução tecnológica do próprio órgão.

Conselhos Municipais e Fiscalização Setorial

Além dos esforços direcionados diretamente ao Tribunal de Contas, cabe destacar a exigência de cumprimento da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) pelos municípios mato-grossenses. O TCE-MT lançou, nesse contexto, o Guia de Implementação da Lei de Acesso à Informação e de Criação das Ouvidorias dos Municípios, no qual a instituição responde a dúvidas frequentes, esclarece os principais pontos da legislação e traça um roteiro para a implementação desses canais de comunicação, cuja existência passou a constituir, inclusive, ponto de verificação nas auditorias realizadas pela Corte — verificação hoje potencializada pelos painéis do Radar de Controle Público, que permitem comparar, de forma padronizada, o desempenho dos municípios nesse e em outros quesitos.

É preciso, todavia, parcimônia ao se cobrar o cumprimento integral desses dispositivos, uma vez que pressupõem o aperfeiçoamento dos sítios eletrônicos das prefeituras — nem sempre existentes ou atualizados — e a disponibilização de recursos físicos e humanos tanto para a publicação de informações nos Portais de Transparência quanto para o processamento, pelas ouvidorias, das demandas recebidas, com resposta ágil ao cidadão. O estímulo à criação de ouvidorias e de Portais de Transparência municipais constitui, ainda assim, importante via de regionalização do controle social, ao permitir o acesso a informações locais e ao estimular a fiscalização justamente nas regiões mais afastadas dos grandes centros, historicamente mais carentes de recursos públicos.

Merece menção, por fim, a fiscalização exercida pelo TCE-MT sobre o funcionamento dos Conselhos Municipais, cuja criação é exigida legalmente nas áreas de saúde, educação, assistência social, entre outras. A composição desses conselhos reúne, em geral, representantes de diversos segmentos da sociedade, o que os torna instrumentos valiosos para o exercício do controle social em áreas essenciais. Observa-se, contudo, que nem sempre há valorização adequada

desses espaços: a realidade de muitos municípios do interior do Estado é marcada pela escassez de recursos materiais e humanos para o funcionamento efetivo dessas entidades, manifestando-se, com frequência, na falta de espaço físico adequado para reuniões e na insuficiente capacitação de seus membros, que muitas vezes desconhecem as competências do conselho de que fazem parte. É precisamente para mitigar essa lacuna que o já mencionado Curso de Extensão “Cidadania e Controle Social”, oferecido continuamente pelo TCE-MT em parceria com a UFMT desde 2012, direciona parte expressiva de suas vagas a conselheiros municipais, articulando-se, assim, à fiscalização direta que o Tribunal exerce sobre o funcionamento desses colegiados, sobretudo nas áreas de educação e saúde.

DISCUSSÃO: ALCANCES E LIMITES DO CONTROLE SOCIAL EXERCIDO COM AUXÍLIO DO TCE-MT

A análise conjunta do arcabouço normativo e das ações institucionais do TCE-MT permite identificar avanços significativos na disponibilização de informações públicas e na criação de canais de participação cidadã, mas também evidencia limites importantes para a efetividade do controle social. Em primeiro lugar, observa-se que a sofisticação crescente das ferramentas de consulta — do antigo Espaço Cidadão ao atual Radar de Controle Público, com seus doze painéis temáticos — não garante, por si só, que o cidadão comum seja capaz de interpretar tecnicamente os dados disponibilizados. Ainda que o volume de visualizações registrado pela plataforma em 2025 seja expressivo, não é possível, a partir desse dado isoladamente, inferir que o uso predominante seja feito por cidadãos comuns, e não por gestores públicos, jornalistas, pesquisadores ou os próprios órgãos de controle. A própria literatura especializada reconhece que, ainda quando dispõe de tempo e interesse, o cidadão médio frequentemente enfrenta dificuldades técnicas para reunir e interpretar informações de gestão pública, o que reforça a necessidade de iniciativas pedagógicas complementares à mera disponibilização de dados — por mais visualmente sofisticados que estes se tornem.

Em segundo lugar, os programas educativos do TCE-MT — Consciência Cidadã, em suas diferentes vertentes, TCEstudantil, o Curso de Extensão Cidadania e Controle Social, em parceria com a UFMT, e a proposta de inclusão da disciplina Cidadania e Controle Social no currículo do ensino médio — representam resposta institucional consistente a essa limitação, ao investirem na formação de uma cultura de cidadania fiscal, sobretudo entre estudantes e conselheiros de políticas públicas, públicos mais diretamente envolvidos no exercício cotidiano do controle social. A continuidade e a expansão dessas iniciativas ao longo de mais de uma década sugerem que a estratégia pedagógica não foi um esforço pontual, mas um eixo relativamente estável da atuação institucional do Tribunal, reconhecendo, implicitamente, que a efetividade do controle social depende não apenas da oferta de informação, mas também da formação de sujeitos capazes e dispostos a utilizá-la — o que aproxima a atuação do Tribunal de Contas de uma função genuinamente pedagógica, e não apenas fiscalizatória.

Em terceiro lugar, cabe reconhecer que a atuação do TCE-MT, por mais robusta que seja, não pode substituir a mobilização cívica da própria sociedade. A pesquisa sugere haver, mesmo diante da disponibilidade de informação, uma parcela considerável da população que desconhece os sítios e serviços oferecidos pelo poder público ou que, conhecendo-os, não possui o hábito de consultá-los. Esse fenômeno pode estar associado a uma descrença mais ampla nas instituições políticas e às suas formas tradicionais de expressão — descrença que, paradoxalmente, convive com episódios de intensa mobilização popular em torno de temas como o combate à corrupção, sugerindo que o estereótipo do cidadão inteiramente apático e desinteressado talvez não corresponda à complexidade do comportamento cívico contemporâneo.

Em quarto lugar, observa-se que a regionalização dos canais de controle social — por meio do estímulo à criação de ouvidorias e portais de transparência municipais e ao fortalecimento dos conselhos setoriais — constitui uma estratégia relevante para mitigar desigualdades de acesso entre a capital e o interior do Estado, ainda que sua efetividade dependa de investimentos em infraestrutura e capacitação, muitas vezes ausentes nos municípios de menor porte. A persistência de conselhos municipais sem espaço físico adequado ou com membros pouco capacitados sobre suas próprias competências exemplifica como a previsão legal de participação social pode permanecer, na prática, apenas formal.

Por fim, é possível afirmar que o TCE-MT, ao combinar funções de fiscalização, comunicação e educação, busca romper o círculo vicioso entre falta de informação, falta de interesse e sensação de impunidade que tende a desestimular o controle social. Esse esforço, contudo, permanece condicionado a fatores estruturais que extrapolam a competência de qualquer Tribunal de Contas isoladamente — entre eles, o nível de escolaridade da população, a qualidade da educação cívica oferecida nas escolas e o grau de confiança nas instituições democráticas em geral.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve por objetivo evidenciar de que forma o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso vem auxiliando o cidadão mato-grossense no exercício do controle social e no desenvolvimento de sua consciência de cidadania. Ao longo do trabalho, foram definidos conceitos como controle e demonstrado que o controle social constitui apenas uma das espécies de controle existentes, aproximando-se do controle exercido pelos Tribunais de Contas na medida em que ambos configuram modalidades de controle externo.

Verificou-se que a atividade fiscalizatória sobre os recursos públicos pertence, em sua origem, ao povo, sendo essa a razão pela qual tal função é atribuída ao Poder Legislativo, que a exerce com o auxílio do Tribunal de Contas, por ser este representativo da vontade popular. Constatou-se ainda que os avanços tecnológicos e o conceito de transparência consolidado no aparato legal moderno — principalmente a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal — forneceram terreno fértil para as transformações institucionais aqui narradas.

Observou-se, igualmente, que o TCE-MT desenvolve um amplo leque de ações que, em conjunto, contribuem para tornar acessíveis ao cidadão as ferramentas necessárias ao exercício do controle social, ao mesmo tempo em que auxilia na formação dessa consciência cidadã, aproximando o diálogo entre a instituição e a população, no intuito de esclarecer sua função e suas ferramentas disponíveis, contribuindo para a formação de uma cultura de cidadão fiscal.

Os recursos hoje disponíveis ainda carecem, contudo, de maior utilização por parte da população, parcela significativa da qual desconhece os sítios e serviços oferecidos pelo poder público ou, quando os conhece, não possui o hábito de a eles recorrer. Esse cenário convive, paradoxalmente, com episódios de intensa mobilização popular em torno de temas como o combate à corrupção, o que tende a desmentir o estereótipo do cidadão inteiramente alheio e facilmente manipulável. Permanece, todavia, a pergunta sobre por que esse engajamento pontual não se traduz, com a mesma intensidade, em participação sistemática nas audiências públicas, no acompanhamento de obras municipais ou na formalização de denúncias — questão que se sugere como agenda de pesquisas futuras, em articulação com os referenciais teóricos de ciência política sobre confiança institucional e cultura cívica.

Conclui-se que a efetividade do controle social depende de um movimento simultâneo: por um lado, do aprimoramento contínuo dos instrumentos de transparência e de educação cidadã oferecidos por instituições como o TCE-MT; por outro, do fortalecimento da cultura democrática e da confiança institucional na sociedade mato-grossense e brasileira como um todo. As instituições de controle, isoladamente, não dispõem de recursos suficientes para fiscalizar cada ação dos gestores públicos; quando cada cidadão se torna também um fiscal, contudo, amplia-se exponencialmente a capacidade de vigilância sobre o uso dos recursos públicos. Nesse sentido, a transparência consolida-se como direito de todos de conhecer a destinação dos recursos arrecadados, em geral, de forma compulsória, por meio dos tributos pagos pelo próprio cidadão.

A cidadania, garantida legalmente, mas ainda não plenamente exercida na prática, permanece a expressão máxima de uma sociedade democrática madura. A efetividade que ainda lhe falta talvez seja reflexo da própria juventude dessa democracia, cujo passado autoritário não se encontra distante. Espera-se que o amadurecimento institucional aqui discutido continue a favorecer maior participação popular, devolvendo à sociedade seu poder político originário, expresso pelo controle social que tem por meta assegurar que os recursos públicos sirvam, de fato, ao interesse coletivo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

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, 2000.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF, 2017.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON). **Cartilha PNTP 2025: Radar da Transparência Pública.** Brasília: Atricon, 2025.

CORRÊA, Américo Santos. **Comunicar é preciso, sempre.** In: JOAQUIM, Antônio (Org.). A era do cidadão: a experiência do Tribunal de Contas de Mato Grosso. Cuiabá: Entrelinhas, 2009.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **O Tribunal de Contas no Estado Contemporâneo.** 2005. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2005.

JOAQUIM, Antônio (Org.). **A era do cidadão: a experiência do Tribunal de Contas de Mato Grosso.** Cuiabá: Entrelinhas, 2009.

MATO GROSSO. **Lei nº 12.336, de 26 de dezembro de 2023.** Institui a Política Estadual de Linguagem Simples e de Direito Visual no Estado de Mato Grosso. Cuiabá: Assembleia Legislativa de Mato Grosso, 2023.

MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis.** São Paulo: Martin Claret, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO (TCE-MT). **Radar de Controle Público.** Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO (TCE-MT). TCEstudantil. Disponível em: <http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/index/sid/115>. Acesso em: 14 mar. 2015.

VUOLO, Cassyra Lúcia Corrêa Barros. **Consciência Cidadã.** In: JOAQUIM, Antônio (Org.). A era do cidadão: a experiência do Tribunal de Contas de Mato Grosso. Cuiabá: Entrelinhas, 2009.