

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO PÚBLICA PARA
O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

O CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA:
as funções de fiscalização e de ouvidoria dos Tribunais de Contas do Brasil.

Ricardo Martins Pereira

Recife
2003

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE
PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO PÚBLICA PARA
O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

O CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA:
as funções de fiscalização e de ouvidoria dos Tribunais de Contas do Brasil.

Ricardo Martins Pereira

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissionalizante em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Professor Doutor James Anthony Falk.

Recife
março de 2003

Dissertação de Mestrado apresentada por Ricardo Martins Pereira ao Mestrado Profissionalizante em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, da Universidade Federal de Pernambuco, sob o *título "O CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA: as funções de fiscalização e de ouvidoria dos Tribunais de Contas do Brasil"*, orientada pelo Professor Doutor James Anthony Falk e aprovada com distinção pela Banca Examinadora formada pelos professores doutores:

Prof. Dr. James Anthony Falk

Presidente

Prof. Dr. Georges Antonio S. Pellerin da Silva

2º Examinador

Prof. Dr. Walter Fernando Araújo de Moraes

3º Examinador

Visto e permitida a impressão.

Recife, 31 de março de 2003.

Prof. Dr. Gustavo Tavares da Silva

Coordenador Acadêmico do Mestrado

AGRADECIMENTOS

São muitos aos que desejo agradecer nesse momento, pois a construção dessa dissertação é fruto de um processo de aprendizado que começou ainda na minha formação familiar e consolidou-se com as experiências acadêmicas e profissionais. Assim, agradeço:

Aos meus queridos pais, Vinícius e Rosa, pelo constante carinho, apoio e exemplo de vida.

À minha linda esposa Carol, pela compreensão e companheirismo na simultânea construção desse trabalho com a do nosso lar.

Aos meus irmãos e amigos, pela amizade e incentivo.

Ao Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE-PE), por sua visão avançada de sempre estimular a formação dos seus servidores, e aos meus colegas de trabalho, pelas diversas contribuições e apoio.

Ao Professor Dr. James Falk, pelos ensinamentos e pela forma amigável, segura e tranquila de apresentar os caminhos a serem trilhados para a construção dessa pesquisa.

À Universidade Federal de Pernambuco, na pessoa do Professor Dr. Pellerin, que desde a elaboração do projeto de pesquisa, exigido na seleção desse Mestrado, mostrou-se solícito e inspirado nas suas orientações.

À SUDENE, na pessoa do Professor Dr. Roberto Aguiar, que abriu as portas desse Mestrado aos servidores do TCE-PE, possibilitando estudos em área ainda pouco explorada.

Aos colegas de mestrado, em especial aos companheiros Isaac, Liberalquino, Roseane e Teresa, pelo prazer da convivência e do aprendizado conjunto.

Aos Professores e funcionários do Mestrado, em especial a sempre simpática Silvana, pela dedicação e responsabilidade que desempenham suas funções.

Enfim, a Deus, por tudo isso.

RESUMO

Esta dissertação objetivou estudar a relação entre as funções de ouvidoria e de fiscalização dos Tribunais de Contas brasileiros (TC's), assim como os impactos gerados pela criação da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), especificamente na sua relação com a sociedade, no mecanismo da denúncia formal e nos trabalhos de fiscalização desenvolvidos por essa instituição.

Considerada uma das grandes inovações na área de controle externo da administração pública, a função de ouvidoria dos TC's representa uma das principais vias de controle direto da sociedade sobre a gestão pública. O TCE-PE, de forma pioneira, criou uma Ouvidoria com o objetivo específico de facilitar a comunicação com a população, promovendo alterações nos canais de comunicação existentes e nos trabalhos de fiscalização desenvolvidos pela instituição.

Destarte, buscando atender ao objetivo proposto para este trabalho, levantamos e analisamos o comportamento nos últimos dez anos dos processos instaurados no TCE-PE por iniciativa da sociedade e da própria instituição e enfatizamos as mudanças ocorridas a partir da criação da Ouvidoria. Acrescentamos à análise os dados referentes às informações recebidas da sociedade por essa nova unidade, bem como levantamos a percepção dos técnicos fiscalizadores do TCE-PE sobre a utilidade dessas informações para os trabalhos de fiscalização. Essas reflexões nos levaram a concluir que, com a criação da Ouvidoria, houve um aumento na participação da sociedade no controle da gestão pública e que as informações prestadas têm sido úteis para a fiscalização, contudo as limitações operacionais da instituição e a falta de detalhes no conteúdo dessas informações têm reduzido a sua utilidade.

ABSTRACT

This dissertation is aimed at studying the connection between ombudsman and inspections functions of the Brazilian Courts of Accounts, as well as the impacts provided by the implementation of an Ombudsman program by The Court of Accounts of the State of Pernambuco (TCE-PE), specially its relation with society, its formal denunciation mechanism and supervising functions developed by this institution.

Considered one of the greatest innovations of external control in the field of Public Administration, an ombudsman function represents one of the main ways of direct control by society over Public Administration. The TCE-PE was a pioneer in Brazil for the creation of an Ombudsman Institution, whose main purpose is to make communication easier with population. In this sense, it promoted changes in the existing ways of communication, as well as in supervising works developed by the institution.

Therefore, striving to better comprehend the objective of this research project, we collected and analyzed information over the past ten years on the processes initiated at the TCE-PE by society and the institution itself. We emphasized the changes that occurred since the creation of the Ombudsman program. We also observed data relating to information received from society by this new unit, and analyzed the inspectors' perception on the utility of this information in regards to their performance. These considerations permitted us to conclude that the Ombudsman establishment increased society participation at Public Administration control and that the given information has been useful to fiscal supervision. Operational limitations of the institution, however, as well as the lack of details in the contents of information, are both factors that have been reducing its utility.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA.....	14
1.1 RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE.....	14
1.2 O CONCEITO DE CONTROLE SOCIAL.....	16
1.3 O CONTROLE SOCIAL NO CONTEXTO DA GESTÃO PÚBLICA.....	20
2 ATUAIS ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS (TC's) E A SUA FUNÇÃO FISCALIZADORA.....	24
2.1 ATUAIS ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DOS TC's.....	24
2.2 AS FUNÇÕES DOS TC's.....	28
2.3 FUNÇÃO FISCALIZADORA DOS TC's.....	30
2.3.1 A iniciativa do processo de fiscalização.....	32
2.3.2 Investigação e análise.....	33
2.3.3 Formas diferentes de fazer valer os resultados na realidade político- administrativa.....	37
3 A FUNÇÃO DE OUVIDORIA DOS TC's.....	42
3.1 O INSTITUTO DO <i>OMBUDSMAN</i>	42
3.2 O <i>OMBUDSMAN</i> NO BRASIL.....	46

3.2.1 Ouvidorias públicas brasileiras: primeira fase.....	48
3.2.2 Ouvidorias públicas brasileiras: segunda fase.....	49
3.3 O <i>STATE COMPTROLLER</i> DE ISRAEL.....	50
3.3.1 Função fiscalizadora.....	53
3.3.2 Função de <i>ombudsman</i>	55
3.4 FUNÇÃO DE OUVIDORIA DOS TC's.....	57
4 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE)...	61
4.1 CRIAÇÃO, ATRIBUIÇÕES E ESTRUTURA DE FISCALIZAÇÃO DO TCE-PE.....	61
4.2 A DENÚNCIA AO TCE-PE.....	66
4.3 A OUVIDORIA DO TCE-PE.....	68
5 ANÁLISE DOS IMPACTOS PROVOCADOS PELA CRIAÇÃO DA OUVIDORIA DO TCE-PE.....	71
5.1 METODOLOGIA.....	71
5.1.1 Tipo de pesquisa.....	71
5.1.2 Universo.....	73
5.2 DENÚNCIAS JULGADAS PELO TCE-PE.....	73
5.3 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS DENÚNCIAS FORMULADAS AO TCE-PE E AS FISCALIZAÇÕES DE INICIATIVA PRÓPRIA DO TCE-PE...	78
5.4 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS INFORMAÇÕES RECEBIDAS PELA OUVIDORIA E AS DENÚNCIAS FORMAIS REALIZADAS.....	80

5.5 PERCEPÇÕES QUANTO À CRIAÇÃO DA OUVIDORIA DO TCE-PE.....	84
5.5.1 Percepção quanto à relação entre a sociedade e o TCE-PE.....	84
5.5.2 Percepção quanto às melhorias nos trabalhos de fiscalização do TCE-PE.....	85
5.5.3 Percepção quanto à melhoria na imagem do TCE-PE.....	86
5.6 PERCEPÇÃO QUANTO A UTILIDADE DAS INFORMAÇÕES PARA OS TRABALHOS DE FISCALIZAÇÃO.....	87
5.6.1 Percepção da utilidade por tipo de auditoria.....	88
5.6.2 Percepção da utilidade por processo de seleção nas auditorias.....	89
5.6.3 Percepção da utilidade por tipo de informação.....	90
5.6.4 Percepção dos fatores que reduzem a utilidade das informações.....	91
5.6.5 Percepção da utilidade por área de atuação.....	94
 CONCLUSÕES.....	 97
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	 103
 APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO.....	 109
 APÊNDICE B – TABELA DE CORRELAÇÃO.....	 113

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1 – Competências Constitucionais do TCU.....	29
Quadro 2.2 - Competências infraconstitucionais do TCU.....	30
Quadro. 3.1 – Ouvidorias em órgãos federais.....	50
Quadro 4.1 – Distribuição de pessoal pelas unidades fiscalizadoras do TCE-PE.....	66
Quadro 4.2 – Denúncias: possibilidades de pronunciamento do TCE-PE.....	68
Quadro 5.1 –Universo pesquisado.....	73
Quadro 5.2 – Denúncias analisadas X arquivadas.....	74
Quadro 5.3 – Denúncias procedentes X improcedentes.....	76
Quadro 5.4 – Denúncias X Auditorias Especiais X Análise de Licitações.....	78
Quadro 5.5 – Atendimentos da Ouvidoria por tipo de informação.....	81
Quadro 5.6 – Atendimentos da Ouvidoria por tipo de comunicação.....	82
Quadro 5.7 – Percepção quanto à relação entre a sociedade e o TCE-PE.....	84
Quadro 5.8 – Percepção quanto às melhorias nos trabalhos de fiscalização do TCE-PE..	85
Quadro 5.9 – Percepção quanto à melhoria na imagem do TCE-PE.....	86
Quadro 5.10 – Percepção geral da utilidade das informações para os trabalhos de fiscalização.....	87
Quadro 5.11 – Percepção da utilidade por tipo de auditoria.....	88
Quadro 5.12 – Percepção da utilidade por processo de seleção nas auditorias.....	89
Quadro 5.13 – Percepção da utilidade por tipo de informação.....	90
Quadro 5.14 – Percepção dos motivos que reduzem a utilidade da informação.....	92
Quadro 5.15 – Percepção da utilidade por tipo de auditoria e por área de atuação.....	94
Quadro 5.16 – Percepção da utilidade por tipo de informação e por área de atuação.....	95
Quadro 5.17 – Percepção dos motivos que reduzem a utilidade da informação por área de atuação.....	95

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 5.1 – Denúncias Analisadas X Arquivadas - %.....	74
Gráfico 5.2 – Denúncias Analisadas X Arquivadas.....	75
Gráfico 5.3 – Denúncias procedentes X improcedentes -%.....	77
Gráfico 5.4 – Denúncias procedentes X improcedentes.....	77
Gráfico 5.5 – Denúncia X Auditoria Especial X Análise de Licitações.....	79
Gráfico 5.6 – Denúncias/Ouvidoria.....	82

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 - Informação para o controle social.....	17
Figura 4.1 – Organograma da área de fiscalização do TCE.....	65
Figura 4.2 – Funcionamento da Ouvidoria do TCE.....	70

LISTA DE SIGLAS

ABO – Associação Brasileira de Ouvidores;

CCE – Coordenadoria de Controle Externo;

C.F. – Constituição Federal de 1988;

DAP – Departamento de Atos de Pessoal, Aposentadoria e Reformas;

DCE – Departamento de Controle Estadual;

DCM – Departamento de Controle Municipal;

EFS – Entidades fiscalizadoras Superiores;

FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental;

GAO – General Accounting Office;

INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions;

NAO – National Audit Office;

NEG – Núcleo de Engenharia;

OLACEFS – Órgano de Difusión de la Organización Latinoamericana y del Caribe de
Entidades Fiscalizadoras Superiores;

TCE's – Tribunais de Contas dos Estados;

TCE-PE – Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco;

TC's – Tribunais de Contas do Brasil;

TCU – Tribunal de Contas da União.

INTRODUÇÃO

Estamos passando por um momento de expansão e transformação dos mecanismos de controle sobre a gestão pública. A partir da Constituição Federal brasileira de 1988 (C.F.), temos presenciado o fortalecimento e o surgimento de diversas instituições de controle, como o Ministério Público, os órgãos de controle interno, as agências reguladoras, os Tribunais de Contas, as Ouvidorias, entre outras. Além deste fortalecimento institucional, a Carta Magna convocou a sociedade para exercer um controle sobre a gestão pública. Controle que transcende o momento da eleição dos seus representantes, pois alcança diversas formas de participação direta da sociedade na gestão pública.

Este processo de transformação foi acelerado pelas idéias de reforma do Estado do modelo burocrático para o gerencial. Entre as muitas mudanças previstas, o modelo gerencial propõe a alteração do enfoque dos sistemas de controle. A idéia central é que o controle focalize mais os resultados da gestão pública e menos os rituais processuais. Porém, existe uma unanimidade entre os autores que tratam da reforma gerencial, o seu sucesso está condicionado ao funcionamento de um efetivo sistema de controle social.

Contudo a previsão legal não é suficiente para o efetivo funcionamento do sistema de controle social, é necessário que as instituições públicas estejam preparadas para receber, tratar e aproveitar eficientemente as manifestações da sociedade. Não existirá controle social se as instituições públicas não estiverem abertas para receberem o clamor da sociedade, como também se não estiverem estruturadas para concretizar as demandas exigidas.

Nesse contexto encontramos os Tribunais de Contas brasileiros (TC's), órgão técnico responsável pelo controle externo da gestão pública. Dentre as suas diversas funções, ressaltamos as de fiscalização e de ouvidoria, pois esta é uma das principais portas de entrada das demandas da sociedade e aquela é onde se vê materializar esses desejos.

No ano 2000, Pernambuco passou a ser o primeiro Estado brasileiro a contar com uma Ouvidoria em um Tribunal de Contas. O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) criou a sua Ouvidoria com o objetivo de receber sugestões de aprimoramento, reclamações ou críticas sobre os serviços prestados, além de receber informações relevantes sobre atos de gestão praticados no âmbito da Administração Direta e Indireta nas esferas estadual e municipal.

As principais mudanças ocorreram nos canais de comunicação com a sociedade, passaram a ser oferecidos serviços gratuitos de telefone (0800) e de correios (cartas com os selos pagos pelo TCE-PE – disponíveis à época nas agências dos correios de todas as cidades

do Estado de Pernambuco), correio eletrônico, internet e atendimento pessoal. Estas inovações provocaram mudanças no relacionamento da instituição com a “sociedade”, com efeitos diretos no mecanismo da denúncia formal e indiretos nos trabalhos de auditoria.

Desta forma, este trabalho tem o objetivo de levantar um embasamento teórico sobre a relação entre as funções de ouvidoria e de fiscalização dos Tribunais de Contas brasileiros e analisar os impactos gerados pela criação da Ouvidoria do TCE-PE, especificamente no mecanismo da denúncia formal e nos trabalhos de fiscalização desenvolvidos por esta Corte de Contas.

Assim, os capítulos estão apresentados da seguinte forma:

1º Capítulo: O controle social na gestão pública - buscamos desenvolver um quadro teórico sobre o conceito de controle social, contextualizando-o na evolução da relação entre o Estado e a sociedade, no tão discutido campo da *accountability* e no processo de gestão pública. Quando tratamos do conceito de *accountability*, evidenciamos a importância das instituições democráticas para o efetivo funcionamento do sistema de controle social, com papel de destaque para os Tribunais de Contas.

2º Capítulo: Atuais Estrutura e Competências Constitucionais dos Tribunais de Contas Brasileiros e a sua Função Fiscalizadora - neste capítulo começamos a tratar especificamente sobre os Tribunais de Contas brasileiros (TC's). Aqui também a atual Constituição Federal foi basilar para o nosso estudo, pois ela trouxe diversas inovações para a forma de atuação das Cortes de Contas. Essas mudanças provocaram uma ampliação dos poderes, da jurisdição, das competências e das funções dos TC's.

Ainda no segundo capítulo, discorreremos sobre a função fiscalizadora dos TC's, esclarecendo algumas de suas características. Inicialmente tratamos sobre a iniciativa dos trabalhos de fiscalização, as programadas por meio de legislação, as requisitadas pelo Congresso ou pela sociedade, mediante o mecanismo da denúncia, e as de iniciativa própria dos TC's, sendo que para esta última destacamos a sua importância para a manutenção da autonomia dos TC's. Depois de instaurado o processo, vem a fase de investigação e análise, tendo como característica marcante o seu caráter seletivo. O sucesso desses trabalhos depende dos critérios empregados para a seleção do seu enfoque, das áreas e das amostras que serão auditadas e dos procedimentos que serão aplicados. Dependendo dos critérios utilizados, teremos trabalhos que atendem ao interesse da sociedade em geral ou ao interesse de grupos particulares ou, ainda, que não tenham relevância e importância para a sociedade. Destarte, buscamos fazer uma reflexão sobre esta fase porque como antes frisamos, é ela que

materializa as demandas recebidas pela função de ouvidoria dos TC's. Por fim, analisamos os efeitos dos resultados dessas auditorias no tempo, podendo ser de responsabilização retrospectiva, de retificação das irregularidades durante a fiscalização ou a correção prospectiva. Essa reflexão nos fez associar essas características temporais com alguns tipos de auditoria hoje desenvolvidas pelos TC's: auditoria de prestação de contas, auditorias preventivas e as auditorias de natureza operacional.

3º Capítulo: A Função de Ouvidoria dos Tribunais de Contas brasileiros – iniciamos estudando as características do instituto do *Ombudsman*, a evolução deste instituto no Brasil e a experiência do *State Comptroller* de Israel, órgão de controle externo israelense, que congrega as funções de fiscalização e ouvidoria de forma organizada, institucionalizada, especializada e abrangente. Assim, adquirimos base teórica para analisarmos a função de ouvidoria dos TC's prevista na C.F.

4º Capítulo: O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – neste capítulo tratamos da estrutura de fiscalização do TCE-PE, do mecanismo da denúncia formal e da criação da Ouvidoria do TCE-PE. Detalhamos as alterações promovidas nos meios de comunicação entre o cidadão e o TCE-PE e buscamos esclarecer o *modus operandi* da Ouvidoria e a sua relação com a função fiscalizadora.

5º Capítulo: Análise dos impactos provocados pela criação da Ouvidoria do TCE-PE – neste capítulo apresentamos e analisamos a evolução, nos últimos dez anos, das denúncias formais realizadas pela sociedade e dos trabalhos iniciados pela própria iniciativa do TCE-PE (auditorias especiais e as análises de processos licitatórios). Buscamos observar as mudanças ocorridas quando do advento da Ouvidoria, para tanto incluímos à análise, as informações sobre os atendimentos realizados pela Ouvidoria desde a sua criação até o final do ano 2002.

Buscamos analisar a percepção dos técnicos fiscalizadores do TCE-PE quanto à utilidade das informações recebidas pela Ouvidoria para os trabalhos de fiscalização, verificando a utilidade por tipo de auditoria, por procedimentos de seleção nas auditorias, por tipo de informação e por área de atuação. Analisamos ainda alguns fatores que reduzem a utilidade da informação, sendo alguns deles referentes a problemas na qualidade da informação e outros a problemas operacionais do próprio TCE-PE.

1 CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA

Conforme especificamente delimitado no título do nosso trabalho, o objeto de estudo é o controle social na gestão pública: as funções de ouvidoria e fiscalização dos Tribunais de Contas brasileiros. Buscaremos, portanto, esclarecer neste capítulo o conceito de controle social, analisando a evolução da relação entre o Estado e a sociedade, observando a necessidade de ampliação dos mecanismos de controle social. Trataremos do conceito de *accountability* para facilitar a compreensão do controle social no contexto da gestão pública, observando as suas virtudes e limitações e a sua relação com os Tribunais de Contas.

1.1 RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E A SOCIEDADE

Antes de trazermos o conceito de controle social, se faz necessário que analisemos brevemente a evolução da relação entre Estado e Sociedade. Iniciando com o Estado de Direito liberal que, embora idealizado para proteger as liberdades individuais, provocou o aprofundamento das desigualdades sociais e desencadeou um movimento em busca da defesa dos direitos sociais do cidadão. Como resposta, surgiu um Estado com a missão de buscar a igualdade entre os cidadãos e, para tanto, passou a intervir na ordem econômica e social com o objetivo de reduzir as distorções geradas pelo sistema.

Como resultado deste processo, verificou-se um incremento nas relações entre o Estado e a sociedade, bem como na complexidade da organização administrativa daquele, levando ao que Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹ chama de “burocratização do mundo”. A autora identifica algumas consequências deste crescimento, como a atuação do Estado em todos os setores da vida social, caracterizada pela ação interventiva, afetando o princípio da separação de poderes (em decorrência do fortalecimento do poder executivo) e provocando a ineficiência na prestação dos serviços. Evelyn Levy, por sua vez, atesta que

“O crescimento das máquinas governamentais, em decorrência da expansão das funções do Estado, tem levado muitas vezes a sua inteira autonomização, à revelia dos mecanismos de controle democrático. O desequilíbrio entre atores políticos e sociais desfavorece crescentemente os mais frágeis, impedidos de exercer a pressão correspondente aos grupos de interesse organizados.”²

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A defesa do cidadão e da res publica. Revista do Serviço Público, ano 49, número 2, Abr./Jun. 1998, p.126.

²LEVY, Evelyn. Controle social e controle de resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999, p.387.

Nuria Cunill Grau³ analisando este momento da evolução da relação entre Estado e a sociedade, identifica que os meios que a democracia oferecia à época pareciam ser insuficientes aos efeitos de seu exercício.

Por conta desse desequilíbrio, verificou-se outro movimento de mudança, surgindo novos elementos, a exemplo da participação popular no processo político, nas decisões governamentais e no controle da gestão pública, passando a ser, desta forma, um Estado de Direito Social e Democrático. Assim, para melhor caracterizar este momento de evolução do Estado, citamos as palavras de Fernando Augusto Mello Guimarães:

“Na última fase da evolução da Administração Pública – e aqui se encontra a maior noção do “Estado democrático de Direito” – a participação popular, coletiva ou individual, direta ou por representação, não se dá mais por aqueles instrumentos clássicos, mas, também, mediante a atuação do particular diretamente na gestão e no controle da Administração Pública. É nesse sentido que a participação popular é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade.”⁴

Aqui vale destacar as idéias de Amartya Sem sobre a importância da democracia, ampliando o nosso horizonte quanto às funções da democracia e seus efeitos benéficos. Ele apresenta três virtudes:

“(1) sua importância intrínseca, (2) suas contribuições instrumentais e (3) seu papel construtivo na criação de valores e normas. Nenhuma avaliação da forma de governo democrática pode ser completa sem considerar cada uma dessas virtudes. (...) A realização da justiça social depende não só de formas institucionais (incluindo regras e regulamentações democráticas), mas também da prática efetiva.”⁵

Bobbio enfatiza a importância da democracia para a manutenção dos direitos fundamentais do indivíduo, “a maior garantia de que os direitos de liberdade sejam contra a tendência dos governantes de limitá-los e suprimi-los está na possibilidade que os cidadãos tenham de defendê-los contra os eventuais abusos.”⁶

Apesar dos discursos em sua defesa, freqüentemente os governantes desrespeitam os princípios democráticos. Eles preferem ter o controle sobre todo o processo de tomada de decisão, esquecendo-se dos efeitos benéficos da democracia, tão bem expostos por Amartya Sem. Prevalecendo as características do autoritarismo sobre as da democracia, a velocidade

³GRAU, Nuria Cunill Grau. Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social. Brasília: ENAP, 1998.

⁴GUIMARÃES, Fernando Augusto Mello. Ética, Moralidade e Participação Popular no Controle Externo. XX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil. Fortaleza: ed. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2001, p. 192

⁵AMARTYA SEM. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Cia das Letras, 2000, p. 185

suplanta a reflexão, o imediatismo vence a construção, a individualidade se sobrepõe ao debate.

1.2 O CONCEITO DE CONTROLE SOCIAL

O termo “controle social” tem se referido à possibilidade de atuação dos grupos sociais (sociedade) por meio de qualquer uma das vias de participação democrática no controle das ações do Estado e dos gestores públicos. Levy o remete ao campo da *accountability*⁷ “A idéia de controle social pertence ao campo da *accountability*, uma forma de *checks and balances* presente nas dimensões de controle democrático”⁸.

O controle social visa a promover a eficácia da ação governamental, exigindo transparência e publicidade dos seus atos administrativos. Porém, existem alguns pré-requisitos para o efetivo funcionamento desse tipo de controle. Por um lado, não existe controle social se a população não tem acesso à informação clara, confiável e oportuna. E, por outro lado, a voz da sociedade só será ouvida se existirem mecanismos que facilitem a comunicação entre o Estado e a sociedade.

A clareza está relacionada com o destinatário da informação. A linguagem utilizada deve estar de acordo com o nível de instrução e associada à realidade cotidiana do cidadão. As informações precisam ser traduzidas, destacando seu significado conforme a realidade fática do receptor. A confiabilidade é outro fator importante, pois há uma tendência dos políticos eleitos apresentarem as informações sobre sua gestão de forma a iludir os eleitores sobre as qualidades dos resultados alcançados. São apresentadas somente as estatísticas que interessam ao gestor, omitindo-se os índices negativos para a imagem da gestão, ou pior, muitas vezes distorcem a informação, apresentando uma “realidade fictícia” por meio de técnicas publicitárias. Por fim, oportuna para possibilitar o pronunciamento da sociedade ainda quando se possa corrigir as distorções encontradas. Assim, a sociedade deve saber dos objetivos das políticas públicas ainda na sua concepção, e não quando elas já estão definidas e sendo implementadas. Os resultados dessas políticas devem ser anunciados à medida que sejam alcançados. É verdade que primeiro virão os resultados operacionais, para em um segundo passo surtirem os efeitos esperados. A avaliação dessas políticas também deve ser apresentada

⁶ BOBBIO, Norberto. Liberalismo e Democracia. São Paulo: Brasiliense, 1998, p. 43

⁷ Explicaremos mais adiante o significado deste termo

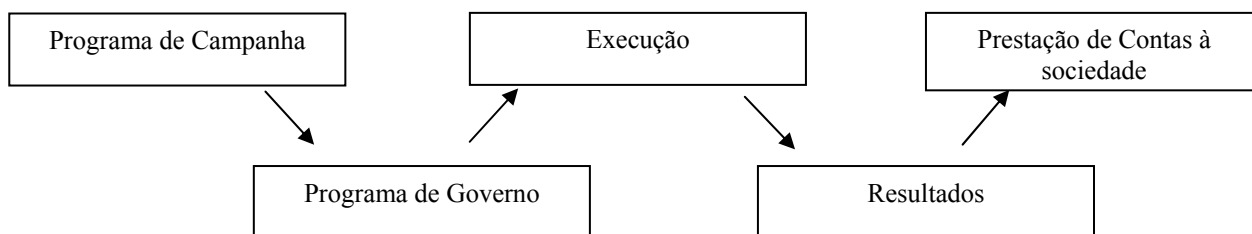
por órgãos idôneos e em um espaço temporal que permita o eleitor julgar e manifestar a sua opinião sobre os resultados alcançados.

Destarte, Rafael Itauro enfoca os desejos do cidadão atual de obter informações sobre a gestão pública:

“O cidadão, individualmente considerado, ou através de entidades corporativas, quer saber, detalhadamente, do andamento das políticas públicas, do resultado dos projetos de desenvolvimento, dos planos de governo e da capacidade gerencial dos administradores.”⁹

Da mesma forma, Ana Paula de Barros Mawad alerta para a importância da informação para o controle social e nos apresenta esquematicamente a sequência lógica do seu raciocínio:

“A sociedade está interessada em saber se o político por ela eleito realizou suas promessas de campanha, se cumpriu suas metas de “contrato” firmado com os cidadãos e se aplicou seus recursos da forma mais eficiente possível. Assim, característica essencial na busca pelo exercício da cidadania é ter acesso à informação e ter consciência desse direito. Não existe democracia sem transparência das ações do governo”¹⁰



(Fig.1.1 - Informação para o controle social)

Agora podemos ver o outro lado da questão, a sociedade só verá a sua voz reverberar quando o Estado implementar mecanismos que facilitem esta comunicação. A inexistência de mecanismos de controle social e a ineficácia dos existentes provocam o desestímulo e a conformação do cidadão frente aos desmandos dos governantes. O Estado torna-se algo distante e fechado e o cidadão, cada vez mais, desacredita e perde a esperança nos seus governantes.

⁸ LEVY, Evelyn. *Op. Cit.*, p.392

⁹ ITAURO, Rafael. Controle Social. Revista del Órgano de Difusión de la Organización Latinoamericana Y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Peru: ago. 2002, p.30.

¹⁰ MAWAD, Ana Paula de Barros. Sistema de informação e cidadania: um desafio na gestão de recursos públicos. VI Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: ESAF 2001, p.526.

É nesse contexto que o conceito de *accountability* ganha importância e relevância. Levy conceitua o termo da seguinte forma,

“O reconhecimento da necessidade de o Estado exercer o poder político mediante uma ação combinada com a sociedade civil remete ao elo de ligação entre ambos, qual seja, a *accountability*, a obrigação de **prestar contas** e assumir **responsabilidades** perante os cidadãos imposta àqueles que detêm o poder de Estado. O prestar contas, porém, deriva de explicações construída – accounts – cujo significado deve ser entendido e aceito por todas as partes envolvidas para que se possa planejar e avaliar a ação coletiva.”¹¹

O que fazer para que os representantes eleitos não violem os compromissos assumidos durante a campanha eleitoral? Andrew Arato ressalta que,

“a única conexão que a lei positiva (ou seja, criando sanções) pode oferecer é *accountability* baseada na capacidade dos eleitores, individuais ou grupais, de exigir que os representantes expliquem o que fazem (respondam por, sejam responsabilizados, sejam punidos ou mesmo recompensados pelo que fazem).”¹²

O autor esclarece que a *accountability* envolve a avaliação retrospectiva dos atos e omissões dos representantes eleitos, possibilitando a sua premiação ou punição durante os períodos eleitorais, especialmente quando se trata de representantes eleitos que não podem ser forçados a cumprir as promessas e programas enquanto estiverem no cargo.

Nesse sentido, Guillermo O’Donnell¹³ divide o conceito em dois tipos: *accountability* vertical e horizontal. A existência de *accountability* vertical assegura aos países democráticos, no sentido específico de que os cidadãos podem exercer seu direito de participar da escolha de quem vai governá-los por um determinado período e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações. Os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apóie na eleição seguinte, têm liberdade de opinião e contam com uma mídia livre para denunciar.

Accountability horizontal está relacionada com a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a ações legais ou até impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

¹¹ LEVY, Evelyn. *Op. Cit.*, p.390.

¹² ARATO, Andrew. Representação, Soberania Popular e Accountability. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº55-56, 2002, p.91.

¹³ O’DONELL, Guillermo. *Accountability* Horizontal e Novas Poliarquias. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº44, 1998.

O'Donnell enfatiza a importância das instituições democráticas para a efetiva existência da *accountability* horizontal,

“para que a *accountability* horizontal seja efetiva deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. As primeiras devem ter não apenas autoridade legal para assim proceder mas também, de facto, autonomia suficiente com respeito às últimas. Esse é, evidentemente, o velho tema da divisão dos poderes e dos controles e desequilíbrios entre eles. Esses mecanismos incluem as instituições clássicas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, mas nas poliarquias contemporâneas também se estende por várias agências de supervisão, **como os ombudsmen e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas.**(...) A *accountability* horizontal efetiva não o produto de agências isoladas mas de redes de agência que têm em seu cume, porquê é ali que o sistema constitucional “se fecha” mediante decisões últimas, tribunais (incluindo os mais elevados) comprometidos com essa *accountability*.”¹⁴ (grifos nossos)

Portanto, se quisermos identificar a existência de *accountability* horizontal em um regime político, temos que primeiro analisar as suas instituições. Para que ela seja efetiva é necessário que as agências estatais tenham autoridade legal, autonomia suficiente e que exista harmonia entre elas (trabalho em conjunto). Esta constatação realça a importância de cada elemento na *accountability* horizontal, se um deles falhar pode comprometer a efetividade de todo o sistema de controle. O autor também destaca em sua obra a necessidade de profissionalização do Judiciário e do Tribunal de Contas e de uma mídia independente que garanta a confiabilidade das informações.

O'Donnell reforça a nossa tese que a efetividade do controle social está condicionada a abertura e qualidade das instituições democráticas,

“o impacto das reivindicações sociais na mídia quando denunciam e/ou exigem destituição ou punição por atos alegadamente ilícitos de autoridades públicas, depende muito das ações que as agências estatais propriamente autorizadas tomem para investigar e finalmente punir os delitos.”¹⁵

Robert D. Behn, por sua vez, levanta uma questão importante: quem, exatamente, irá assumir as atividades de *accountability*?

“Será esse papel dos cidadãos em geral, tanto pelo processo eleitoral quanto por outro modo qualquer? Será esse dos representantes eleitos pelos cidadãos – especialmente os parlamentares eleitos – pelo tradicional processo de audiências de controle? Deverão existir vigilantes oficialmente autorizados, tais como auditores e inspetores-gerais, ou vigilantes não-oficiais, auto-escolhidos, como os grupos de cidadãos e jornalistas?”¹⁶

¹⁴ O'DONELL, Guillermo. *Op. cit.*, p.42-43.

¹⁵ *idem*, p.29.

¹⁶ BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 49, nº 4, out./dez. 1998, p.18.

O autor identifica que tanto as autoridades eleitas quanto o eleitorado são incapazes de dedicar muito tempo ao controle. Na verdade, o que ele observa é que apenas alguns grupos organizados têm muito interesse na política e na sua implementação, e estes exercem sua influência por meio de mecanismos que vão muito além do voto, intercedendo nas fases das definições das políticas públicas e na sua implementação, visando, em geral, o interesse pessoal ou de grupos.

Regina Silva Pacheco acrescenta à análise:

“A questão da responsabilidade pela implementação do processo de *accountability*. Na visão do paradigma clássico, definia-se a *accountability* através da relação entre “elected officials” e eleitorado: caberia aos “elected officials” a supervisão sobre a implementação da política pública pela agência correspondente, e caberia ao eleitorado a supervisão sobre os “elected officials”. O caráter direto – e simplista – desta forma de *accountability*, é também hoje insuficiente e limitado. As políticas públicas são complexas; implementação implica decisão, suscetível de ser influenciada por grupos de interesse; o poder de influência dos indivíduos-eleitores é difuso. Os stakeholders¹⁷ ganham espaço – têm tempo e interesse – na implementação do processo de *accountability*, ainda que sejam completamente estranhos ao mecanismo de *accountability* concebido pelos fundadores do paradigma da administração pública.”¹⁸

Portanto, deve-se ter cuidado com as pressões vindas pelos diversos mecanismos de controle social. Muitas vezes, os interesses defendidos por grupos organizados se conflitam com os interesses coletivos, torna-se arriscado pensar que decisões tomadas baseadas em pressões sociais são sinônimos de atos legítimos.

1.3 O CONTROLE SOCIAL NO CONTEXTO DA GESTÃO PÚBLICA

O debate sobre o controle social veio à tona com muito mais força quando surgiram as discussões sobre as mudanças do modelo de administração burocrático para o modelo gerencial. O primeiro modelo surgiu como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Os controles administrativos visando a este fim tendem a ser a priori, rígidos em relação aos processos, como por exemplo na admissão de pessoal e nas compras. Já a

¹⁷ Stakeholders tentam influenciar as escolhas de implementação de políticas não apenas pelo voto, e sim com informações e aconselhamento junto à administração pública, e ainda com o financiamento de campanhas aos políticos.

¹⁸ PACHECO, Regina Silvia. *Accountability*, Eficiência e o novo Paradigma Gerencial. In: MELO, Marcos André (org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Editora Massangana: Recife, 1999, p. 227.

administração pública gerencial está calcada na necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário. Este modelo se baseia em controle de resultados e maior participação da sociedade por meio de controle social, conforme podemos aferir das idéias de Bresser, o modelo gerencial

“delega autoridade aos administradores públicos e os controla, de um lado, através da cobrança de resultados e da auditoria a posteriori, e, de outro, contando com a existência nos regimes democráticos de um espaço público onde seja possível exercer o controle social.”¹⁹

Temos que ressaltar o papel estratégico que é dado ao controle social, Bresser identifica que,

“mesmo quando a agência continua a ser controlada no nível federal, a desconcentração do poder e a administração por resultados torna o controle social estratégico. Quando, além da desconcentração temos a descentralização política do recurso e do gasto público, o papel atribuído pela Reforma Gerencial ao controle social torna-se ainda mais decisivo.”²⁰

A idéia é que o controle de resultados seja efetuado por órgão público que conte com a participação de usuários do serviço e seja exercido em função de metas estabelecidas por meio de contrato de gestão. Neste sentido o autor esclarece, “o controle dos recursos estatais postos à disposição da organização social²¹ será feito através de contrato de gestão, além de estar submetido à supervisão do órgão de controle interno e do Tribunal de Contas”²²

Behn, por sua vez, analisa os interesses do cidadão no contexto da reforma gerencial,

“para a nova gestão pública, o público tem interesse tanto na escolha das metas quanto na consecução delas. Portanto, qualquer mecanismo de *accountability* deve permitir que o público participe do debate sobre a escolha das metas, e no acompanhamento e avaliação da consecução das mesmas.”²³

São muitas as mudanças conceituais apresentadas, neste sentido Di Pietro adverte para os riscos iminentes nesta transformação dos controles sobre os processos para o de resultado e o social,

“Se com os controles formais que existem hoje, a má aplicação de recursos públicos é uma realidade incontestável, fácil será imaginar as conseqüências negativas de um afrouxamento das formas de controle. Para que o controle social funcione, é preciso conscientizar a sociedade de que ela tem o direito de participar desse controle; é preciso criar instrumentos de participação, amplamente divulgados e postos ao

¹⁹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma gerencial do Estado de 1995. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Jul./Ago. 2000, p.15

²⁰ Idem. Reforma do Estado para a Cidadania, a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP, 1998, p.106

²¹ Segundo o conceito do autor, são organizações em que a propriedade deverá ser em princípio pública não-estatal.

²² PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 47, volume 120, nº 1, Jan./Abr. 1996, p.30.

²³ BEHN, Robert D. Op. cit, p.38.

alcance de todos. Enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes.”²⁴

Esta preocupação é compartilhada por outros autores, o próprio Bresser, em publicação mais recente, concorda com tais idéias,

“a maior autonomia assegurada aos administradores públicos, que a reforma gerencial prevê, relegando para segundo plano ou eliminando os regulamentos rígidos próprios da administração burocrática, só será possível se essa reforma, além de usar da estratégia da administração por resultados, contar com o controle social ou participativo da sociedade, com o controle da imprensa e da opinião pública, com o controle da oposição política.”²⁵

Desta forma, evidente está que toda a discussão sobre a mudança do modelo burocrático para o gerencial depende do desenvolvimento de uma efetiva estrutura de controle social. Levando em consideração esta preocupação, Behn levanta algumas indagações para fomentar a reflexão sobre o assunto, concluindo que, as respostas a essas questões só serão obtidas por meio das experiências práticas que serão implementadas, senão vejamos:

“quando serão os cidadãos envolvidos na escolha das metas e no acompanhamento e avaliação de sua consecução? Em que tipo de resultados e desempenho estarão os cidadãos mais interessados? Como eles preferirão engajar-se no desafio de escolher, acompanhar e avaliar? Como preferirão conhecer suas escolhas, os dados? Como poderão estar engajados, mas não excessivamente? Essas são questões operacionais importantes que os experimentos com os novos mecanismos de *accountability* irão colocar. As respostas só irão emergir quando os experimentos evoluírem.”²⁶

Considerando todas as idéias trazidas neste capítulo, podemos então delimitar a nossa análise. Buscamos trazer o conceito de controle social, introduzi-lo no contexto da gestão pública, destacando a sua importância tanto como elemento fundamental da democracia, aí inserido o seu efeito construtivista, como também, desempenhando papel fundamental para a efetividade do sistema de controle. Apesar de ainda não estarmos tratando diretamente sobre a instituição Tribunal de Contas, observamos a importância das instituições democráticas para o efetivo funcionamento do controle social, especialmente as Cortes de Contas.

Compartilhando das reflexões de Behn, propomos o estudo da experiência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em relação a um dos principais mecanismos de controle social previstos no Art. 74 da atual Constituição da República Federativa do Brasil²⁷, a

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit. 1998, p.129.

²⁵ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Op. cit. 2000, p.25.

²⁶ BEHN, Robert D. Op. cit, p.39.

²⁷ BRASIL, Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

possibilidade de denúncia de irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas que pode ser realizada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato.

2 ATUAIS ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS E A SUA FUNÇÃO FISCALIZADORA

Neste capítulo vamos analisar as atuais competências dos Tribunais de Contas (TC's) no Brasil, sob a égide da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988²⁸ (C.F.). Destacando a ampliação dos seus poderes e dos órgãos que se submetem ao seu controle, a inclusão de novos enfoques aos seus trabalhos e, por fim, classificaremos as suas funções em categorias para podermos aprofundar a análise nas áreas de interesse do nosso estudo: a função fiscalizadora e a função de ouvidoria. A primeira será tratada ainda neste capítulo e a segunda no capítulo seguinte.

2.1 ATUAIS ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

O Tribunal de Contas surgiu no Brasil por meio da sua primeira Constituição Republicana (C.F. de 1891), por iniciativa de Rui Barbosa. O Tribunal de Contas é um órgão dotado de autonomia administrativa e financeira, sem qualquer relação de subordinação com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Neste sentido Valdecir pascoal se pronunciou,

“Embora as competências dos Tribunais de Contas estejam constitucionalmente inseridas no Capítulo I do Título IV, dedicado ao poder Legislativo, este fato não enseja uma interrupção no sentido de que haja qualquer subordinação administrativa. O TC é órgão de permeio, agindo ora numa posição de colaboração com o poder Legislativo, ora no exercício de competências próprias.”²⁹

As Cortes de Contas brasileiras são órgãos colegiados³⁰, sendo, no caso do TCU, três Ministros indicados pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado Federal, e seis pelo Congresso Nacional. Para estar apto a ocupar um destes cargos, tem que ser brasileiro, com idade entre trinta e cinco e sessenta e cinco anos, ter idoneidade moral e reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, tendo exercido por mais de dez anos função que exija tais conhecimentos. O cargo é vitalício, tendo as mesmas prerrogativas dos Ministros do Superior

²⁸BRASIL Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

²⁹ PASCOAL, Valdecir Fernandes. Direito Financeiro e Controle Externo. Rio de Janeiro: ed. Impetus, 2002, p.122.

Tribunal de Justiça. Possui ainda quadro de pessoal próprio, podendo eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, organizar seus serviços auxiliares e prover, por concurso público, os cargos necessários para o desempenho de suas funções.

Analisando a Constituição federal de 1988, temos que considerar que estávamos saindo de um regime autoritário, onde o poder era centralizado, e passando para um regime democrático, onde o poder passa a ser exercido pelo povo, adquirindo o direito e o dever de eleger e participar da administração pública. A C.F. de 1988, conhecida também como Constituição Cidadã, trouxe consigo um esperado fortalecimento das Cortes de Contas. A partir de então, o Presidente da República perdeu o poder de cancelar vetos dos Tribunais de Contas, como também, extinguiu-se a rejeição das representações do Tribunal junto ao Congresso Nacional através de decisão por decurso de prazo. Os Tribunais de Contas adquiriram também um maior poder de punição, pois, além de punir irregularidades ocorridas em exercícios anteriores, passou a analisar os atos administrativos de forma preventiva, onde suas orientações, quando não atendidas, passaram a ser motivo de punição dos responsáveis.

Sob o enfoque da área de atuação, verifica-se uma ampliação dos órgãos que se submetem ao controle dos Tribunais de Contas. Antes apenas a Administração Direta tinha esta obrigação, na atual Constituição, nos termos do parágrafo único do art. 70 - com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98³¹ - foram incluídas a Administração Indireta e 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.

Desta forma, as autarquias, fundações, empresas públicas, institutos ou recursos que passavam fora do orçamento estatal – como os pesados orçamentos da seguridade social – passaram a compor, sem espaço para contestações, o grupo dos fiscalizados pelos Tribunais de Contas.

Mas as mudanças não pararam por aí, o Art. 70 da C.F.³² de 1988 acrescentou também novos enfoques para os trabalhos dos Tribunais de Contas. Análises que antes eram limitadas

³⁰ Ver Art. 73 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

³¹ BRASIL, Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle da despesa e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. São Paulo: ed. Atlas, 2001, art. 12.

³² No artigo 70 da Carta Magna, Seção IX, que trata da fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, estabelece que “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

à legalidade, agora poderiam alçar novos vôos, enfocando a legitimidade, a economicidade e a eficiência³³. Aqui vale destacar as análises do tributarista Ricardo Lobo Torres³⁴, que identifica como um dos pontos altos e ajustados à modernidade a parte da C.F. de 1988 que trata da área financeira³⁵. Mas, o que significa, na prática, esta ampliação de enfoque? Para entendermos, antes se faz necessário que analisemos os conceitos dos termos citados.

A Legitimidade recebeu um destaque importante na Constituição de 1988, conforme podemos aferir das análises comparativas entre o referido conceito e o da Legalidade. O Ministro do TCU Bento José Bugarin faz a seguinte análise:

“a **legitimidade** da ação estatal, conceito distinto da legalidade e que possibilita o exame do mérito do ato administrativo, de modo a determinar se este atende ao interesse público.(...) Trata-se aqui da legitimidade do objeto, entendendo-se assim aquele ato completamente desvinculado do interesse público. Exemplo disso é o caso do município que, carente de saneamento básico, recebe, por obra de seu prefeito, um estádio de futebol ou, ainda, o caso da empresa estatal, que, embora não exporte nem pretenda exportar seus produtos ou serviços, resolve patrocinar atleta estrangeiro, sob alegação de estar promovendo o nome da empresa”³⁶

Bruno Wilhelm Speck³⁷, por sua vez, analisa a amplitude e o alcance do princípio:

“o conceito de legitimidade vai mais longe, questionando atos administrativos em nome de princípio gerais. Uma vez que os ordenamentos legais nunca podem prever todas as situações reais, o princípio da legitimidade remete à questão da adequação dos atos administrativos aos princípios gerais que devem nortear a administração.”

No mesmo sentido, Francisco Carlos Ribeiro de Almeida enfatiza a comparação entre a legalidade e a legitimidade:

“A legitimidade deve preponderar sobre a legalidade, haja vista que a legitimidade está vinculada aos interesses, necessidades e aceitação social e expressa melhor o dinamismo presente na relação entre o ordenamento jurídico positivo e a realidade político-econômico-social de uma sociedade, uma vez que resulta de acordo social a respeito da adequação da norma a valores éticos e princípios de direito em permanente interação. (...) Legitimidade é a qualidade do que é fundado na razão, na justiça, na equidade, na lógica (coerência de raciocínio e de idéias), no interesse geral. É reflexo da legalidade, mas existe legitimidade fora do ordenamento público jurídico”.³⁸

subvenções e renúncia de receitas, será exercido pelo congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder” (grifos nossos).

³³ A Emenda Constitucional nº19/98 incluiu a eficiência como princípio Constitucional.

³⁴ TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o Controle da Legalidade, Economicidade e Legitimidade. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 22, jul. 1991.

³⁵ Abrange as normas sobre o crédito público e o orçamento (arts. 163 – 169) e sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária (arts. 70 – 75).

³⁶ BUGARIN, Bento José. Evolução do Controle Externo no Brasil. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 32, n. 87, jan./mar. 2001, p.227.

³⁷ SPECK, Bruno Wilhelm. Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 77.

³⁸ ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. O Controle dos Atos de Gestão e seus Fundamentos Básicos. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, abr./jun. 1999, p.27.

Passando para o conceito seguinte, o da economicidade, encontramos a definição de Paulo Soares Bugarin:

“O vocábulo economicidade se vincula no domínio da ciência econômica e das ciências de gestão à idéia fundamental de desempenho qualitativo. Trata-se da obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais em um dado cenário socioeconômico”.³⁹

Para Speck:

“concerne a relação entre meios e fins. Ela aponta para o fato de qualquer medida administrativa a visar determinado fim está diante da escolha entre vários caminhos para realizar esses objetivos. Essa relação entre meios e fins, com a moderna ciência da administração e da economia, perdeu sucessivamente o seu caráter político, e se estabelece como método objetivo com parâmetros claros.”⁴⁰

Este princípio que já constava de muitas Constituições dos países democráticos, como Alemanha e Espanha, aportou no Brasil na Constituição de 1988, tratando a relação custo-benefício não pela perspectiva do lucro e sim das vantagens e desvantagens para a sociedade dos atos administrativos.

Por fim, chegamos ao novo princípio Constitucional, o da eficiência. José Afonso da Silva entende que “o princípio da eficiência orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe a um menor custo”⁴¹. Devemos aqui fazer uma análise deste novo princípio juntamente com o conceito de economicidade, antes visto, e os de eficácia e efetividade. Estes conceitos estão intimamente ligados, muitas vezes chegam a se confundir. Para facilitar a compreensão, iremos adotar o conceito estabelecido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em seu Manual de Auditoria de Natureza Operacional, que analisa em paralelo os conceitos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade:

“Economicidade: minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade.

Eficiência: relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados em um determinado período de tempo. O resultado expressa o custo de uma unidade de produto final em um dado período de tempo

Eficácia: grau de alcance das metas programadas em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados;

³⁹ BUGARIN, Paulo Soares. Reflexões sobre o princípio constitucional da economicidade e o papel do TCU. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v.32, jan./mar. 2001, p.42.

⁴⁰ SPECK, Bruno Wilhelm. *Op. cit.*, p.77.

⁴¹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 19ª ed. Brasil: Malheiros Editores, Jan. 2001, p.655.

Efetividade: relação entre os resultados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados)”⁴² (grifos nossos)

Constata-se facilmente que a C.F. de 1988 ampliou consideravelmente as possibilidades de enfoque dos trabalhos dos Tribunais de Contas. Contudo, a instituição não tinha à época nem estrutura nem capacidade técnica para responder a todas estas novas demandas. Devemos ressaltar que estes atributos não se obtêm rapidamente, são necessárias mudanças organizacionais, desenvolvimento de estudos, além do aprendizado prático que só se consegue por meio das experiências de campo. Portanto, o que se tem observado nas Cortes de Contas brasileiras, desde a C.F. de 1988, é uma busca contínua para ocupar todos os espaços abertos pela Carta Magna.

2.2 AS FUNÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

Os Tribunais de Contas receberam, com a C.F. de 1988 e Leis posteriores, muitas responsabilidades, conforme podemos constatar nos quadros 2.1 e 2.2. Quando da análise destas atribuições, para efeitos didáticos, os autores as distribuem em categorias.

São apresentadas distintas classificações, Speck⁴³ propõe dividi-las numa forma simples, separando quatro tipos de atividades: (1) atividades quase-administrativas; (2) atividades de assessoria; (3) atividades judiciárias e (4) atividades de fiscalização por meio de investigações e auditorias. José Nagel⁴⁴ e Bugarin⁴⁵ destrincharam outras categorias, considerando além da Constituição, outras Leis Federais, o primeiro classificou-as em: (1) atribuições opinativas, consultiva e informativa; (2) atribuições investigatórias; (3) atribuições corretivas; (4) atribuições cautelares; (5) atribuições jurisdicionais; (6) atribuições declaratórias e (7) atribuições punitivas. O segundo acrescentou ainda mais duas, perfazendo um total de nove categorias: (8) atribuições normativas e (9) atribuições de ouvidoria. Di Pietro⁴⁶, por sua vez, mantém a divisão em seis categorias, mas também destaca a função de

⁴²BRASIL. Tribunal de Contas da União. Boletim do Tribunal de Contas da União, nº 37, de 20 de julho de 2000. Manual de Auditoria de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União: Brasília, 2000.

⁴³ SPECK, Bruno Wilhelm. *Op. cit.*

⁴⁴ NAGEL, José. A fisionomia distorcida do controle externo. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v.31, n.86, out./dez. 2000.

⁴⁵BUGARIN, Bento José. *Op. cit.*

⁴⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ouvidor. (1) fiscalização financeira; (2) de consulta; (3) de informação; (4) de julgamento, (5) sancionatórias e (6) de ouvidor.

Da análise dessas funções, percebemos que elas são complementarias, pois elas agem conjuntamente visando ao alcance da missão dos Tribunais de Contas que é o controle da Gestão Pública. Em nosso estudo, não pretendemos estudar todas as funções dos Tribunais de Contas, enfocaremos, principalmente, a relação entre a função fiscalizadora e a de ouvidoria, portanto, são nestes pontos que vamos aprofundar a nossa pesquisa. A função fiscalizadora analisaremos na seção seguinte e a de Ouvidoria no próximo Capítulo.

Competências Constitucionais do TCU

Nº	Atribuição	Fundamento Constituição de 1988
1	Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos	Art. 33, §2º e art. 71, II
2	Fiscalizar as aplicações de subvenções e a renúncia de receitas	Art. 70
3	Apreciar as contas anuais do presidente da República	Art. 71, I
4	Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões	Art. 71, III
5	Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional	Art. 71, IV
6	Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais	Art. 71, V
7	Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito federal e a municípios	Art. 71, VI
8	Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas	Art. 71, VII
9	Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos	Art. 71, VIII a XI
10	Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas não-autorizadas	Art. 72, §1º
11	Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades	Art. 72, §2º
12	Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras	Art. 161, parágrafo único

(Quadro 2.1 – Competências Constitucionais do TCU)

Competências Infraconstitucionais do TCU

Nº	Atribuição	Leis
13	Decidir sobre consulta formulada a respeito de dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares	Lei nº 8.443/92
14	Decidir sobre representações contra irregularidades em processos licitatórios	Lei nº 8.666/93
15	Exercer o controle da legalidade e legitimidade das declarações de bens e rendas apresentadas por ocupantes de cargos, empregos e funções dos Poderes da União.	Lei nº 8.730/93
16	Decidir sobre representações referentes ao descumprimento da obrigatoriedade de notificação às câmaras municipais de transferência de recursos federais para os respectivos municípios	Lei nº 9.945/97
17	Acompanhar e apreciar documentação dos processos de desestatização	Lei nº 9.491/97
18	Criar e manter <i>homepage</i> para divulgação de dados e informações acerca das contas públicas.	Lei nº 9.755/98
19	Verificar o cumprimento, pela União, dos limites das despesas com pessoal	Lei Complementar nº 96/99

(Quadro 2.2 - Competências infraconstitucionais do TCU)

2.3 FUNÇÃO FISCALIZADORA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

A função fiscalizadora dos Tribunais de Contas está prevista expressamente nos incisos IV, V e VI⁴⁷ do Art. 71 da C.F. de 1988, assim como pode resultar das suas outras atribuições também previstas no mesmo artigo. O TCU utiliza estas fiscalizações⁴⁸ com a finalidade de:

⁴⁷ Art. 71 – (...) IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou ao Município

⁴⁸ O TCU divide o processo de fiscalização em dois tipos: a inspeção como procedimento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para atender aos itens II e III, e a auditoria para atender finalidade indicada nos incisos I, IV, V e VI do art. 204; Neste trabalho consideramos a auditoria como um conceito mais amplo que engloba os dois tipos de fiscalização.

“I - subsidiar a instrução e o julgamento de processos de tomadas e prestações de contas dos responsáveis pela aplicação de recursos públicos federais;
 II - suprir omissões e lacunas de informações ou esclarecer dúvidas verificadas na Instrução dos processos referidos no inciso anterior;
 III - apurar denúncias de irregularidades;
 IV - atender a pedidos do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas ou Comissões;
 V - assegurar a eficácia do controle;
 VI - viabilizar a apreciação dos atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadoria, pensão e reforma”.⁴⁹

Speck⁵⁰ apresenta uma divisão em três etapas sequenciadas do processo de fiscalização:

- 1) **refere-se à iniciativa de controlar** - esta etapa abrange várias possibilidades, sendo as mais importantes:
 - a iniciativa programada por meio de legislação específica;
 - o impulso externo através de requisições pelo Congresso ou denúncias da sociedade;
 - processos de controle por iniciativa própria do Tribunal de Contas.

- 2) **refere-se à investigação e à análise** – esse complexo decisório concerne ao levantamento de informações, à análise, e à conclusão a respeito dos processos de controle. Há várias formas de levantamento de dados, como:
 - informações fornecidas pela própria administração, ex: análise da prestação de contas ou por ocasião do sistema de registro prévio.
 - relatórios elaborados pelos órgãos de controle interno,
 - resultados de investigações efetuadas pelas unidades do próprio Tribunal de Contas. Ex: investigações e auditorias

Dependendo do enfoque, esses critérios podem envolver a apreciação da lisura financeira, da legalidade orçamentária, da economicidade e legitimidade na utilização de recursos públicos ou do impacto de determinadas políticas no meio social.

⁴⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Boletim do Tribunal de Contas da União, n.º 11, de 18 de fevereiro de 2002. Art. 204 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União: Brasília, 2002.

⁵⁰ SPECK, Bruno Wilhelm. *Op. cit.*

- 3) **refere-se às formas diferentes de fazer valer os resultados na realidade político-administrativa** – esse complexo decisório se refere à implementação das conclusões.

Elas poderão envolver:

- a responsabilização retrospectiva de agentes,
- a retificação de irregularidades reveladas durante a fiscalização,
- a correção prospectiva de falhas na legislação ou na implementação organizacional de programas governamentais.

2.3.1 A INICIATIVA DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO

As atividades dos TC's podem ser separadas em programadas (obrigadas por Lei) e as opcionais, estas, por sua vez, podem ter diferentes formas de iniciação tanto externa como interna ao Tribunal de Contas. A Constituição de 1988 prevê três formas de iniciativa para o processo de controle opcional.

- 1) solicitações externas pelas Casas do Congresso Nacional ou pelas suas comissões.
- 2) por denúncias de cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos.⁵¹
- 3) realização de investigações oriundas do livre-arbítrio do Tribunal.

As duas primeiras são de iniciativa externa e a última de iniciativa interna, tendo esta um caráter decisivo para a determinação do perfil da instituição no arranjo institucional. Nesse sentido, é interessante analisarmos a relação existente entre a autonomia e a capacidade de se autoprogramar dos TC's. Grande parte da capacidade de trabalho destas instituições é despendida com ações previstas em Lei, como a análise das prestações de contas e a análise das contratações de pessoal, é por isso que Speck afirma que “a margem de manobra para autoprogramar o seu trabalho, por meio de seleção, é um elemento importante para a definição do espaço de autonomia das instituições de controle financeiro”⁵², logo, como a autonomia é um valor que deve ser buscado pelos TC's, a luta para conquistar e manter este espaço deve ser contínua.

⁵¹ A Constituição de 1988, no seu art. 71, IV, prescreve as duas formas de fiscalização por iniciativa própria ou do Congresso Nacional. No caso das denúncias (art. 74, §2º), o Tribunal de Contas mantém um certo controle sobre a execução da investigação, podendo acolher ou rejeitar a investigação das denúncias.

⁵² SPECK, Bruno Wilhelm. *Op. cit.*, p.166

Além das obrigações legais, os TC's têm que atender às demandas do poder legislativo e às denúncias dos cidadãos. Por exemplo, o General Accounting Office (GAO)⁵³, órgão de controle externo dos Estados Unidos, tem grande parte de sua força de trabalho absorvida pelas demandas do Congresso Nacional. Esta monopolização das demandas por parte do Congresso é alvo de muitas críticas, pois o Executivo possui um grande poder de influência nas casas legislativas e pode neutralizar os órgãos de controle mediante pedidos de investigações em áreas irrelevantes.

Portanto, a autonomia para selecionar as áreas de atuação configura-se como um elemento fundamental para o êxito e fortalecimento da instituição. O próprio Speck constata que

“Justificativas políticas parecem ter impacto sobre o conteúdo das auditorias. (...) os relatórios iniciados com justificativas técnicas são os mais analíticos, relacionando mais precisamente os problemas detectados e encaminhando sugestões para sanar as áreas problemáticas.”⁵⁴

2.3.2 INVESTIGAÇÃO E ANÁLISE

Em todos esses casos, independente de quem teve a iniciativa para a abertura do processo de fiscalização, o Tribunal deverá passar para a segunda etapa do processo, a fase de investigação e análise dos fatos que estão em questão, podendo, para tanto, realizar um trabalho de auditoria. As normas de procedimentos para fiscalização pública da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI)⁵⁵, que têm como propósito estabelecer os critérios ou sistemas gerais que o auditor deve seguir para que sua atuação seja objetiva, sistemática e equilibrada, estabelece em sua primeira norma de procedimento que o auditor deve planejar seus trabalhos de forma tal que garanta a realização de uma auditoria de alta qualidade e que seja obtida com economia, eficiência, eficácia e prontidão.

A INTOSAI estabelece em suas normas que as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) devem dar prioridade absoluta às fiscalizações exigidas em Lei e estabelecer uma ordem de prioridade para aquelas outras que discricionalmente lhe compete levar a cabo. Na planificação de uma auditoria o auditor deve:

⁵³ UNITED STATES OF AMERICA. GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO). *Comptroller Generals Annual Report 1998*. Washington: GAO, 1998. Apud SPECK, Bruno Wilhelm. *Op. cit.*

⁵⁴ SPECK, Bruno Wilhelm. *Op. cit.*, p.109.

1. indicar os aspectos mais importantes do âmbito em que opere a entidade fiscalizada;
2. compreender as relações entre as distintas esferas de responsabilidade;
3. levar em conta a forma, o conteúdo e os destinatários das opiniões, conclusões e informes de fiscalização;
4. concretizar os objetivos da fiscalização e as comprovações necessárias para alcançá-los;
5. determinar quais são os principais sistemas de gestão e de controle e realizar um estudo preliminar para identificar suas vantagens e as suas fraquezas;
6. determinar a importância relativa das matérias que vão ser estudadas
7. revisar a auditoria interna da entidade fiscalizada e seus programas de trabalho;
8. estabelecer a margem de confiança que deve outorgar-se aos trabalhos realizados por outros auditores;
9. determinar os métodos de fiscalização mais eficientes e eficazes;
10. assegurar que se realize uma investigação para determinar se foram adotadas algumas disposições em relação às conclusões e recomendações estabelecidas nos informes anteriores e
11. recopilar a documentação conveniente relacionada com o plano de auditoria e com o trabalho prático previsto.

Durante a fase de planejamento seleciona-se as áreas específicas para serem auditadas, os testes ou programas de auditoria a serem aplicados e as amostras que serão submetidas aos testes. Geralmente os critérios de seleção utilizados são baseados:

- no histórico das auditorias passadas, pois se busca verificar a solução dos problemas identificados e a sua não reincidência;
- na significância financeira, pois há uma maior possibilidade de detectar irregularidades ou falhas relevantes, como também, o potencial de melhoria da eficiência e da eficácia da área tende a ser mais expressivo;
- na percepção e experiência do auditor, pois com o passar do tempo o auditor adquire o conhecimento das áreas que estão mais sujeitas a problemas;

⁵⁵ INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. *Código de Ética y Normas de Auditoría*. Disponível na página http://www.intosai.org/1_defaus.html. Acesso em: 05 ago. 2002.

- nas análises do controle interno, pois conforme seja a avaliação do sistema de controle interno do órgão auditado, a probabilidade de existência de erros pode variar. Em áreas com um adequado sistema de controle interno a probabilidade da existência de erros é menor do que em áreas com sistemas de controle interno deficientes;
- nas diretrizes traçadas pela gestão, pois o corpo diretivo do Tribunal pode estabelecer algumas áreas prioritárias para serem auditadas. Por exemplo, por questões estratégicas, pode-se estabelecer que a aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) deve ser fiscalizada integralmente devido a sua importância social;
- na aleatoriedade, pois o auditor pode querer ter uma imagem do órgão auditado sem sofrer influências externas na seleção de áreas e amostras.

A função de fiscalização dos Tribunais de Contas, exercida por meio de auditorias, tem como uma de suas características essenciais o seu caráter seletivo. Mesmo em fiscalizações obrigatórias, a equipe de auditoria tem um poder de decisão importante, tanto na decisão da área a ser avaliada, dos procedimentos que serão aplicados, como na seleção dos elementos a serem analisados. Algumas áreas são obrigatoriamente auditadas, por dispositivo legal, outras são selecionadas a partir dos critérios antes citados.

Quanto aos procedimentos a serem aplicados, geralmente os órgãos de auditoria preparam programas-padrões por áreas, contendo uma listagem de procedimentos de auditoria, para servir de base para o auditor quando da seleção daqueles que serão aplicados. Segundo Marcelo Cavalcanti Almeida

“os principais objetivos dos programas de auditoria são os seguintes: estabelecer por escrito a política da firma de auditoria; padronizar os procedimentos de auditoria dos profissionais de uma mesma organização, evitar que sejam omitidos procedimentos importantes de auditoria e melhorar a qualidade dos serviços de auditoria”⁵⁶

Porém o programa de auditoria não deve engessar as possibilidades de análise do auditor. Quando este entender que deve acrescentar ou modificar algum procedimento em função das características da auditoria, ele pode e deve fazê-lo. Aliás, estas mudanças devem

⁵⁶ ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti. Auditoria: Um Curso Moderno e completo. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1996, p.68.

ser registradas nos papéis de trabalho⁵⁷, pois servem de base para o aperfeiçoamento contínuo dos próprios programas de auditoria.

Tendo selecionado as áreas que serão auditadas, obrigatoriamente ou por iniciativa própria, e os procedimentos que serão aplicados, resta selecionar dentro da área escolhida os elementos que sofrerão as análises previstas no programa de auditoria. Por exemplo, tendo sido selecionada a área de licitações para ser analisada, definidos os procedimentos de análise, resta selecionar dentre os processo licitatórios realizados durante o período, quais serão analisados.

Normalmente quem faz a avaliação e decide sobre as áreas que serão auditadas, os procedimentos que serão aplicados e a amostra que será analisada é o auditor com a anuência do seu chefe imediato. Nesta seleção o auditor pode utilizar diferentes critérios de seleção, conforme vimos anteriormente.

Os dados, submetidos à análise, podem ser levantados de diferentes formas. Speck⁵⁸ propõe um modelo simplificado, separando em três níveis diferentes de acesso a informações necessárias para fazer uma avaliação crítica da administração, quais sejam:

- 1) a verificação de documentos fornecidos pelo próprio administrador;
- 2) o levantamento de dados e fatos referentes à administração por unidades próprias do órgão de controle;
- 3) o controle indireto por meio do monitoramento das instituições de controle interno;

O primeiro é o caso do envio das informações das diversas unidades que estão obrigadas a prestarem contas ao Tribunal. Algumas contas devem, por força de norma legal, obrigatoriamente ser apresentadas (prestação de contas) aos órgãos competentes; se não apresentadas, poderão ensejar a realização de tomada de contas. Carlos Ramos de Barros define o processo de prestação de contas como

“o procedimento que decorre do obrigatório preparo das contas – ou seja, ao preparo daqueles documentos quaisquer que comprovam o uso ou a aplicação dados aos recursos públicos – e pelo seu posterior encaminhamento, pelo próprio responsável (agente, público ou não, órgão ou entidade) aos órgãos de controle - e, em especial, ao Tribunal de Contas – dá-se o nome de prestação de contas.”⁵⁹

⁵⁷ Os papéis de trabalho representam o registro de todas as evidências (por meio da observação, inspeção, indagação, investigação etc...) obtidas ao longo da execução do serviço de auditoria.

⁵⁸ SPECK, Bruno Wilhelm. *Op. cit.*

⁵⁹ BARROS, Carlos Ramos de. Comunicações, Fiscalização e Decisões do TCE-RJ. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, nº 56, abr./jun. 2002, p.48.

O segundo é o caso das investigações *in loco* nas entidades auditadas, onde o próprio auditor levanta informações. Para tanto, o auditor tem que detalhar os dados que necessita para cada auditoria individualmente, pois, dependendo do enfoque da auditoria que está realizando, pode-se necessitar de diferentes fontes de dados, não permitindo, portanto, uma standardização. Nestes trabalhos o auditor investe um considerável tempo na fase de planejamento, visando ao conhecimento da instituição auditada, das operações realizadas no período, da legislação que regula o funcionamento do órgão, entre outros atributos. Uma das características da auditoria é o fato dela tender a gerar informações novas para o órgão sob análise, um exemplo é quando se realiza um *benchmarking*, comparando-se a eficiência de diferentes modelos organizacionais.

O terceiro faz referência ao sistema de controle interno, pois, como já frisamos anteriormente, a avaliação desse sistema é fundamental para o processo de seleção das áreas e amostras que serão analisadas e dos programas de auditoria que serão aplicados. Um dos principais elementos para um bom funcionamento do sistema de controle interno é a existência de órgão de controle interno que atue de forma adequada⁶⁰. Logo, se bem monitoradas as ações destas instituições, pode-se obter informações valiosas, ganhando em eficiência e eficácia no processo de fiscalização.

2.3.3 FORMAS DIFERENTES DE FAZER VALER OS RESULTADOS NA REALIDADE POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Em relação à terceira etapa - formas diferentes de fazer valer os resultados na realidade político-administrativa – a implementação das conclusões pode se dar por meio da responsabilização retrospectiva de agentes, da retificação de irregularidades reveladas durante a fiscalização e da correção prospectiva de falhas na legislação ou na implementação organizacional de programas governamentais.

Os efeitos da conclusão no tempo (retrospectiva, durante a fiscalização e prospectiva) têm relação íntima com o tipo de fiscalização – análise de prestação de contas, preventiva e de desempenho, respectivamente.

⁶⁰Para maiores informações ver INTOSAI. *Diretrizes para las Normas de Control Interno*. Disponível em www.intosai.org/3intos.html. Acesso em: 10 jan. 2003.

A Auditoria realizada para instruir o processo de análise da prestação de contas, geralmente, analisa fatos passados, ou seja, é um controle subsequente ou *a posteriori*, portanto tem diminuída⁶¹ sua ação preventiva e aumentada a sua função de responsabilizar e punir os agentes envolvidos nas irregularidades identificadas.

Antes de tratarmos sobre o controle preventivo, se faz necessário que o diferenciemos do controle prévio. O controle preventivo não deve ser confundido com controle prévio, pois este, condiciona a eficácia do ato administrativo ou de gestão à sua apreciação e validação pelo órgão de controle, ou seja, o ato de gestão só passa a ter efeito após a validação da Entidade Fiscalizadora Superior (EFS). Este tipo de controle existia no Brasil até o advento da Constituição de 1967. Um dos motivos para sua extinção foi a morosidade provocada por tal ritual de controle que passou a comprometer a tempestividade e a eficiência das políticas públicas além de sobrecarregar o órgão de controle, desta forma Luiz Emygdio Franco da Rosa Júnior conclui:

“O controle da execução do orçamento deve ser feito de forma a não retardar ou paralisar as operações da execução orçamentária para não prejudicar as finanças públicas e a vida do Estado. (...) Verifica-se do exame das atribuições do Tribunal de Contas (art. 71 da CF) que a nossa Constituição adota os sistemas de controle posterior e concomitante (art. 72), realizando-se a fiscalização sem prejuízo ou retardamento dos serviços que incumbem à administração.”⁶²

O controle preventivo ou controle concomitante, por sua vez, apesar de agir ainda antes do ato de gestão provocar os seus efeitos, não impõe a análise preliminar do ato de gestão pelo órgão de controle como cláusula condicionante de sua implementação. A atuação do controle preventivo se dá durante as diferentes fases do processo de gestão, por exemplo, durante a elaboração do edital de licitação, na elaboração de projeto básico de engenharia, na avaliação das empresas que serão privatizadas, durante a celebração de um contrato de gestão, entre outras. Almeida qualifica esse tipo de controle como um dos mais eficientes, senão vejamos:

“Realizar o controle preventivo significa interceder no processo de gestão ainda nas etapas da tomada de decisão que antecedem a efetiva operacionalização do ato de gestão (concepção ou planejamento e implementação) com o propósito de corrigir tempestivamente ou impedir a efetivação de atos e procedimentos administrativos de execução de despesa e realização de receitas lesivos ao erário ou incompatíveis com os princípios da legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia, efetividade, economicidade e todos os demais estabelecidos nas Constituições e leis do sujeito de

⁶¹ Não significa que ela não tenha efeitos prospectivos e preventivos, contudo, neste tipo de auditoria geralmente se sobressaem os efeitos de responsabilização e punição dos agentes envolvidos nas irregularidades identificadas.

⁶² ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio Franco da. Manual de Direito Financeiro & Direito Tributário. 14 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p.103.

Direito Público interno competente. Controle preventivo é sinônimo de economia e qualidade na Administração Pública sem entraves burocráticos e insustentáveis preconizados pelo controle prévio.”⁶³

Em relação à ação prospectiva, se destacam os resultados do controle de desempenho. A auditoria de natureza operacional é a modalidade que mais tem se desenvolvido nas EFS, sendo destacado o seu papel na modernização das instituições em países como a Grã-Bretanha, os Estados Unidos e o Canadá.

De acordo com o Manual de Auditoria de Natureza Operacional do TCU⁶⁴, a auditoria de natureza operacional abrange duas modalidades: a auditoria de desempenho operacional e a avaliação de programa. O objetivo da auditoria de desempenho operacional é examinar a ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia, enquanto a avaliação de programa busca examinar a efetividade dos programas e projetos governamentais.

A auditoria de desempenho operacional focaliza o processo de gestão nos seus múltiplos aspectos – de planejamento, de organização, de procedimentos organizacionais e de acompanhamento gerencial, inclusive quanto aos seus resultados em termos de metas alcançadas.

Enquanto a auditoria de desempenho operacional verifica, além da eficiência operativa, o grau de cumprimento das metas, comparando metas previstas com metas realizadas, a avaliação de programa busca apurar em que medida as ações implementadas lograram produzir os efeitos pretendidos pela administração.

Michael Barzelay, estudando o nível organizacional de alguns órgãos centrais de auditoria⁶⁵ e a forma como eles lidam com a institucionalização da auditoria de desempenho, buscou analisar comparativamente a auditoria tradicional e a auditoria de desempenho,

“O principal objetivo da auditoria tradicional é fazer que as unidades e os indivíduos sigam determinados critérios ou normas aplicáveis para realizar transações e desempenhar tarefas – resumidamente, o principal objetivo consiste em fazer uma *accountability* de regularidade. (...) Por outro lado, o principal objetivo da auditoria de desempenho pode ser expresso como *accountability* de desempenho. A idéia simples que está por trás desse argumento é que as organizações devem ser

⁶³ ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. *Op. cit.*, p.32

⁶⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Boletim do Tribunal de Contas da União, nº 37, de 20 de julho de 2000. Manual de Auditoria de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União: Brasília, 2000.

⁶⁵ Tais como Agência Nacional de Auditoria da Suécia, a Corte de Contas da Alemanha, o Escritório Nacional de Auditoria do Reino Unido (NAO), o Escritório do Auditor-Geral do Canadá, a Corte de Contas da França e o Escritório do Auditor-geral dos Estados Unidos (GAO).

responsabilizadas pelos resultados de sua atuação mais do que pela sua forma de funcionamento.”⁶⁶

A análise de Barzelay nos remete às reflexões do primeiro capítulo, que trataram das mudanças dos controles do modelo burocrático para o gerencial. Mesmo que a discussão sobre auditorias operacionais já tenha começado nos órgãos de controle brasileiros, as experiências de implementação de tais procedimentos ainda são limitadas.

As novas características das auditorias operacionais aparecem também no formato das conclusões e no encaminhamento a outras entidades. Enquanto o controle da regularidade enfoca, principalmente, a responsabilização dos agentes pelo Tribunal de Contas, as auditorias operacionais têm caráter de recomendações que são encaminhadas às respectivas instituições.

O TCU, por exemplo, implantou o monitoramento sistemático da implementação das recomendações emitidas pela Corte em relação às auditorias de natureza operacional, passando a acompanhar as providências tomadas pelo órgão ou programa auditado em resposta às recomendações e a interagir com os respectivos gestores responsáveis. Essas medidas buscam aumentar a probabilidade de que as recomendações venham a ser adequadas e tempestivamente adotadas, nesse sentido Glória Maria Merola da Costa Barros salienta que “somente a efetiva implementação das propostas pode gerar os benefícios do trabalho de auditoria, em termos de maior eficiência, eficácia, efetividade e equidade.”⁶⁷

Após o processo de monitoramento, é emitido um relatório de impacto, visando a demonstrar os benefícios oriundos da implementação das recomendações. Este produto serve para avaliar o custo benefício do trabalho de auditoria realizado e, também, como indicador da taxa média de implementação das recomendações, permitindo a comparação com outras entidades fiscalizadoras que adotam o mesmo indicador.

É importante destacar que os critérios de seleção dos enfoques de auditoria estão sendo, cada vez mais, balizados pela sua relevância e interesse social. Os TC's estão tendo mais atenção quanto aos benefícios de suas auditorias para a sociedade, haja vista que são estes os maiores interessados em seu trabalho. Percebemos também, uma maior preocupação dos TC's com a sua comunicação com a sociedade, estão sendo criadas áreas especializadas em comunicação, muitas são as publicações de cartilhas pedagógicas, com linguagem simples

⁶⁶ BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. Revista do Serviço Público, ano 53, nº2, abr./jun. 2002, p.10.

⁶⁷ BASTOS, Glória Maria Merola da Costa. A Experiência do Tribunal de Contas da União em Auditoria Operacional e Avaliação de Programas Governamentais. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v.33, n. 92, abr./jun. 2002, p. 36.

e clara, é perceptível, também, uma melhoria na divulgação dos resultados das auditorias e uma maior interação com a mídia, entre outras ações que poderíamos destacar.

3 A FUNÇÃO DE OUVIDORIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

Neste Capítulo faremos uma análise da função de ouvidoria dos Tribunais de Contas brasileiros (TC's). Inicialmente traremos a baila algumas informações sobre o instituto do *Ombudsman*, destacando sua origem, suas características e a sua chegada e evolução no Brasil. Aprofundaremos a análise sobre a estrutura do *State Comptroller de Israel*, órgão de controle externo israelense, que congrega as funções de fiscalização e ouvidoria de forma organizada, institucionalizada, especializada e abrangente. Estas informações servirão de base para analisarmos a função de ouvidoria dos TC's, seu disciplinamento legal e a sua interação com a função de fiscalização.

3.1 O INSTITUTO DO OMBUDSMAN

O *Ombudsman* tem sua origem na Suécia em 26 de outubro de 1713 - *Hogsta ombudsmänem* (supremo representante do rei) – a quem competia vigiar os funcionários do governo na execução das ordens e leis por ele baixadas. Posteriormente em 1776, com o declínio da realeza e fortalecimento do Parlamento, torna-se um mandatário deste, controlando em seu nome a administração e a justiça. Contudo, é só a partir de 1809 que o instituto passa a ser previsto na constituição sueca.

O *Ombudsman* tinha uma autonomia deferida, atuando como órgão subordinado e especializado, “siguiendo las instrucciones que el proprio Parlamento le da, dándole cuenta de su actuación, por meio de sus informes y siendo responsable ante él”⁶⁸. Deve ser ressaltado que as instruções traçadas pelo parlamento, apenas regulamentavam a atuação do *Ombudsman*, mas não interferia nos casos concretos, dando-lhe, portanto, ampla liberdade de ação. Neste período, segundo Manoel Eduardo Camargo e Gomes, “a atuação do *Ombudsman* é substancialmente voltada para o controle da legalidade”⁶⁹.

No período que vai de 1953 a 1990, ocorre a segunda fase do instituto que se caracteriza como instrumento de defesa do cidadão, iniciando com a primeira manifestação

⁶⁸ GUILLÉN, Víctor Fairén. El defensor del pueblo: ombudsman. Tomo I. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1982, p.166.

⁶⁹ GOMES, Manoel Eduardo Camargo e. Do instituto do Ombudsman à construção das Ouvidorias públicas no Brasil. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). A Ouvidoria na Esfera Pública Brasileira. João Pessoa – Curitiba: Editora Universitária da UFPB e Editora Universitária da UFPR, 2000, p.85.

constitucional de um Estado de Bem-Estar Social e findando juntamente com a expansão do gerencialismo inglês na década de 80.

Conforme vimos no primeiro capítulo deste trabalho, com as distorções sócio-econômicas provocadas pelo modelo de Estado Liberal, baseado no individualismo e no mercado concorrencial, surgiu, como novo modelo, o Estado de Bem-Estar, caracterizado por ampliar o poder e a extensão do Estado no universo social. As relações entre o Estado e a sociedade civil também passaram por profundas transformações, as exigências desta sociedade eram crescentes e o Estado, buscando atendê-las, passou por um processo de complexificação e crescimento da sua burocracia, envolvendo-se em atividades produtivas.

Frente a tais mudanças, o âmbito e as estratégias de controle do Estado também sofreram alterações e o instituto do *Ombudsman* acompanhou essa tendência, deslocando o âmbito de competência para além do controle da legalidade, alcançando a discricionariedade administrativa.

A insatisfação quanto ao sistema de garantias que se oferecem em relação aos comportamentos da administração pública contribuiu para o sucesso do instituto do *Ombudsman*, que apresenta a possibilidade de conciliar formas de controle social sobre administração, mediante um órgão fiduciário do Parlamento, com a satisfação de solicitações que as pessoas privadas têm o direito de lhe dirigir para obter tutela. As atribuições confiadas ao *Ombudsman* são principalmente de inspeção; os procedimentos usados no desempenho destas funções são de caráter administrativo e às vezes também para-jurisdicional. Assim, Vergotini⁷⁰ delinea alguns elementos que caracterizam o instituto *Ombudsman*:

- a) Atendimento ao princípio orgânico da separação dos poderes;
- b) Deve ficar absolutamente distante de qualquer possível influência do executivo.
- c) O *Ombudsman* é fiduciário do Parlamento, mas goza de uma ampla autonomia em relação a ele em sua atuação concreta; o Parlamento estabelece princípios de ação e diretrizes gerais, mas nunca disposições perceptivas referentes a casos concretos;
- d) O *Ombudsman* põe em evidência o mau uso do poder administrativo, ligado ou não a lesão dos interesses individuais, sem, no entanto, poder substituir a ação da administração pública pela sua.

⁷⁰ VERGOTINI, Giuseppe. *Ombudsman*. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCI, Nicola e PASQUITO, Gianfranco. *Dicionário de Política*, 6ª ed. Brasília-DF: Editora Universidade de Brasília, 1994.

- e) O *Ombudsman*, sob o aspecto fiscalizador, tem a obrigação geral de referir ao Parlamento os resultados das indagações efetuadas, enquanto que, no que se refere à tutela das situações individuais, tem o direito de assinalar, com mais ou menos veemência, à administração as disfunções verificadas.

Gomes identifica, ainda, duas características na sua forma de atuação:

“a facilidade de acesso da população aos seus serviços e a utilização de formas não-convencionais no desempenho de suas competências. Por não ter competência para reformar, anular ou alterar atos – objeto de sua investigação – e por não ter poderes punitivos, sua atuação já foi qualificada como sendo uma magistratura de persuasão”.⁷¹

Outra característica importante na atuação do *Ombudsman* é o uso da publicidade, tanto para divulgar as funções da instituição e os seus canais de comunicação com a sociedade, como para divulgar os resultados de suas atividades e decisões. Nesse sentido, Guillen reforça essa importância, principalmente para as camadas sociais de mais baixa renda:

“La publicidad de la institución del *ombudsman* es especialmente importante para las capas sociales de menos fortuna, con su bajo nivel educativo y un vacío de familiarización con las vías de la Administración pública; éstos son los grupos que verdaderamente necesitan de la ayuda del *ombudsman* y los que obtienen de él los mayores beneficios”.⁷²

O autor esclarece que a publicidade não serve somente para aumentar o número de queixas que chegam ao *Ombudsman*, mas também para torná-las mais completas e efetivas. Destarte, a publicidade junto com a facilidade de acesso faz aumentar e aperfeiçoar a participação social no controle da gestão pública.

Em relação a sua posição na organização, a vinculação ao Legislativo tem sido motivo de debates doutrinários, pois acredita-se que, estando vinculado a esta casa, o Ouvidor pode ser conduzido por manobras político-partidárias. Entretanto a sua vinculação ao executivo compromete a sua independência de apurar com isenção e autonomia atos que envolvam autoridades ou o chefe do referido poder. Por essa razão a maioria das legislações vinculou a instituição ao Poder Legislativo, com seguras garantias de autonomia no desempenho de suas funções.

A sua independência é garantida por vários dispositivos legais, inclusive constitucionais. Após o momento de sua eleição, tendo sido selecionado pela grande maioria do Parlamento, este passa a ficar sujeito apenas às normas gerais de comportamento, o Parlamento não pode interferir nos casos concretos do cotidiano de sua atuação, apenas deve

⁷¹ GOMES, Manoel Eduardo Camargo e. *Op. cit.*, p.50.

⁷² GUILLÉN, Víctor Fairén. *Op cit.*, p.54.

averiguar, por meio dos relatórios que lhes são apresentados, o respeito aos princípios legais estabelecidos. A independência é reforçada pelas características do mandato do *Ombudsman*, o seu período, além de ser fixo, não coincide com o dos parlamentares que o elegeram, existindo ainda a possibilidade de reeleição e os casos de cassação têm que estar previstos em Lei.

Outro ponto que também deve ser destacado, é que o *Ombudsman* possui autonomia para seleção dos colaboradores que irão ajudá-lo na condução da organização, como também sobre a definição das ações que irá empreender. Por último, cabe frisar que o *Ombudsman* fica proibido de exercer qualquer atividade política.

Alcançando a seara da competência e dos procedimentos adotados pelo *Ombudsman*, cabe a este uma importante função de fiscalização, desta forma Vergotini afirma:

“Ao *Ombudsman* cabem amplos poderes de inspeção, sinteticamente chamados de poder de informação, abrangendo os poderes de inspetoria, de exame da documentação das administrações controladas, de presença em debates de órgãos administrativos e, de quando em quando, também nos de órgãos jurisdicionais.”⁷³

Essa fiscalização recai, em regra, sobre todos os órgãos e agentes da administração direta e indireta, os quais têm a obrigação legal de colaborar com o trabalho desenvolvido. A competência do *Ombudsman* tem ultrapassado, em muitos casos, o âmbito da legalidade dos atos administrativos, atingindo o campo da qualidade da administração pública.

O *Ombudsman*, quando trata de questões de ilegitimidade ou inoportunidade, não tem o poder de anular ou revogar os atos administrativos. O seu poder está na persuasão e na influência frente às autoridades administrativas superiores, jurisdicionais e legislativas. Isto significa dizer que, quando a autoridade administrativa, sujeita ao seu controle, insiste em não reformular os atos considerados inadequados, o *Ombudsman* pode levar a questão às autoridades hierarquicamente superiores ou à autoridade jurisdicional.

Em relação aos requisitos exigidos para que o cidadão apresente suas demandas ao *Ombudsman*, devemos frisar que, na maioria dos países, estão regulamentados por disposições minuciosas que tendem a garantir uma grande informalidade. Em relação ao anonimato Gomes esclarece “O anonimato é postergado em todas as legislações, embora o *Ombudsman* possa exercer suas atribuições de ofício, o que faz com que as denúncias anônimas, quando de real interesse, sejam apreciadas pelos membros do órgão.”⁷⁴ Quando

⁷³ VERGOTINI, Giuseppe. *Op. cit.*, p.840.

⁷⁴ GOMES, Manoel Eduardo Camargo e. *Op. cit.*, p.52.

dada por certa a sua competência, o *Ombudsman* inicia a fase de averiguação, onde usa amplamente dos seus poderes de inspeção.

Cabe mencionar ainda a forma de atuação que caracteriza o instituto, a informalidade e a presteza, com mecanismos inovadores de economia processual, são marcas presentes no instituto dos mais diferentes países. Gomes chega a afirmar que, em alguns países, o *Ombudsman* tem sido apresentado como o grande baluarte da luta contra a “lentocracia” e a tirania burocrática que se abate sobre a sociedade contemporânea.

Desta forma, podemos trazer a tona o papel fundamental do *Ombudsman*, definido pelo *International Ombudsman Institute*:

“proteger al pueblo de las violaciones de los derechos, abusos del poder, error, negligencia, decisión injusta y maladministración a fin de mejorar la administración pública y hacer que las acciones del gobierno sean más abiertas y que el gobierno y los funcionarios sean más transparentes para con los miembros del público.”⁷⁵

3.2 O OMBUDSMAN NO BRASIL

Apesar das informações sobre o *Ombudsman* não tardarem a chegar no Brasil⁷⁶, é só a partir da década de 60 que se tem maiores registros históricos sobre artigos veiculados na imprensa, matérias científicas e pronunciamentos feitos por deputados e senadores. Vale lembrar que o regime que vigorava a época era uma ditadura militar, caracterizado por um baixo controle social sobre a administração pública, forte censura sobre os meios de comunicação, sobre as produções artísticas e sobre as organizações sociais (partidos políticos, associações e sindicatos). Para Gomes “nesse contexto, a cidadania era uma difusa sombra regulada pelo Estado, não participando nem exercendo sobre ele qualquer controle”⁷⁷.

Com o projeto constituinte de 1988 materializou-se o início da democratização do Estado brasileiro. O direito dado ao cidadão de participar diretamente na gestão pública não foi conseguido facilmente. Existia àquela época consenso sobre a importância da participação do cidadão na gestão pública, contudo eram divergentes as idéias quanto a sua amplitude. Existia consenso, por exemplo, quanto à participação indireta por meio dos representantes eleitos pelo voto livre e direto, mas, embora houvesse um sentimento na maioria dos

⁷⁵ INTERNATIONAL OMBUDSMAN INSTITUTE. Disponível em www.law.ca/centres/ioi/. Acesso: em 26 jun. 2000.

⁷⁶ Apenas 14 anos depois da criação constitucional do *Ombudsman* na Suécia foi consagrado o instituto no Brasil

⁷⁷ GOMES, Maboel Eduardo Camargo e. *Op. cit.*, p.64.

constituintes de ampliar esta participação, pairava também o medo de transferir poder do Estado para a sociedade.

Apesar dos receios, a constatação de que a administração centralizada não estava obtendo sucesso, caracterizada pela falta de sintonia entre as políticas públicas e as prioridades da sociedade, por excesso de burocracia, provocando a lentidão das ações e um controle que não analisava as questões fundamentais para uma gestão pública de qualidade, fez prevalecer no texto constitucional a previsão de diversas formas de participação da sociedade na gestão pública. Como podemos aferir das idéias de Sérgio Fernandes Rodrigues,

“A participação popular e a descentralização das decisões mostravam-se como caminhos mais adequados para enfrentar os problemas relacionados ao atendimento das necessidades crescentes de uma sociedade em busca de uma melhor qualidade de vida, contando com cada vez menos recursos”⁷⁸

Imerso nesse contexto, logo no artigo 1º da C.F. de 1988, foi destacada a cidadania como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, para José Afonso da Silva “significa aí, também, que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular”⁷⁹.

Ainda no mesmo artigo, o seu parágrafo único estabelece que “todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição”. O modelo adotado na Constituição de 1988 foi de uma democracia representativa, “com temperos de princípios e institutos de participação direta dos cidadãos no processo decisório governamental”⁸⁰. A Constituição de 1988 não limitou a participação do cidadão somente durante o processo de eleição dos seus representantes, pois também previu alguns instrumentos de participação direta como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular⁸¹, a nova Carta Constitucional não só consagrou a ampliação dos direitos referentes à informação, ao exercício eleitoral dos analfabetos e dos maiores de 16 anos, como também manteve e inovou diversos direitos voltados para o controle do Estado e para a participação popular, entre os quais cabe mencionar: a) direito de participar dos colegiados dos órgãos públicos em que interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10); b) direito de enviar petições, reclamações, representações ou queixas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas para as Comissões do Congresso Nacional e suas Casas (art. 58, §2º, IV); c) **direito de denunciar irregularidades**

⁷⁸ RODRIGUES, Sérgio Fernandes. Controle Participativo: uma proposta para a formação do cidadão pelos Tribunais de Contas. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, nº47, jan./mar. 2000, p.28.

⁷⁹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 19ª ed. Brasil: Malheiros Editores, jan. 2001, p. 108.

⁸⁰ Idem. p.149.

⁸¹ Art. 14, respectivamente, incisos I, II e III da C.F. de 1988.

ou ilegalidades praticadas por órgãos ou agentes públicos ao Tribunal de Contas da União (art. 74, §2º); d) direito de participar do planejamento e execução da política agrícola (art. 187, caput); e) direito de participar da gestão administrativa da saúde pública (art. 198, III); f) direito de participar do sistema nacional de educação (art. 205, VI); g) direito de participar da promoção e defesa do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, §1º); h) direito de participação nas políticas públicas de promoção e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput).

3.2.1 OUVIDORIAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: PRIMEIRA FASE

Podemos identificar duas fases nas Ouvidorias Públicas brasileiras⁸², a primeira, semelhante ao ocorrido na Europa no seu processo de democratização, as ouvidorias brasileiras também tiveram sua atuação baseada nos valores da participação, justiça, transparência administrativa e outros característicos de processos de retomada da democracia.

Porém, algumas diferenças devem ser salientadas, principalmente as que tratam da (1) localização institucional; (2) função; (3) autonomia; (4) competência; (5) requisitos do cargo; e (6) modo de seleção. Uma constatação unânime é que geralmente as Ouvidorias públicas brasileiras são intraorgânicas e vinculadas ao poder executivo, sendo o cargo de Ouvidor de livre nomeação do chefe do poder ou do presidente da entidade. Enquanto na maioria dos países o Ouvidor tem um mandato determinado, conforme visto na seção 3.1, aqui no Brasil, em geral, o Ouvidor pode ser demitido de acordo com a vontade do gestor a que está vinculado. A autonomia funcional fica prejudicada e dependente das características e vontades do gestor e a eficiência da Ouvidoria condicionada às habilidades e poderes informais do escolhido para ser o Ouvidor. Nesse sentido Gomes esclarece,

“Nessas condições, não resta outra natureza ao cargo que a de instrumento intraorgânico, limitada ao âmbito de competência sobre o órgão (no caso de Ouvidoria setorial) ou Poder (no caso de Ouvidorias locais ou regionais) em que se situam, diferentemente das iniciativas européias – as quais, em regra, atingem todo o poder Legislativo, as forças Armadas e, em alguns casos, o próprio Judiciário.”⁸³

A título ilustrativo vale destacar a primeira experiência brasileira a nível estadual, a criação da Ouvidoria Pública do Estado do Paraná, instituída pelo Decreto nº22, em 15 de

⁸² Ouvidoria foi o nome instituído no Brasil para o instituto do Ombudsman nas organizações públicas.

⁸³ GOMES, Manoel Eduardo Camargo e. *Op. cit.*, p.93.

março de 1991⁸⁴, tendo como competência a fiscalização dos atos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, além de deferir ao titular do cargo a execução de auditorias e análises de custo no âmbito do Poder Executivo Estadual (art. 2º, inciso I e II).

Pode-se estranhar a similaridade das competências da Ouvidoria do Paraná com as dos Tribunais de Contas, contudo, desde logo, devemos salientar que algumas das características fundamentais antes citadas diferenciam as duas instituições – a sua localização institucional, o modo de seleção e a sua autonomia. A Ouvidoria do Paraná é intraorgânica e os Tribunais de Contas são extraorgânicos, por um lado a característica de ser intraorgânica pode ajudar e agilizar as resoluções dos problemas levantados e detectados, por outro lado, pode provocar a perda de autonomia e fulminar com a eficácia e efetividade de suas ações.

3.2.2 OUVIDORIAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: SEGUNDA FASE

As Ouvidorias públicas brasileiras estão passando por profundas mudanças desde a inclusão da eficiência como um dos princípios diretores da Administração Pública, por meio da Emenda Constitucional nº19/98⁸⁵, e, principalmente, desde que o governo brasileiro decidiu acompanhar e adotar o modelo gerencial de administração pública, inspirado no modelo inglês da década de 80.

Essa nova lógica reconhece o cidadão como usuário do serviço público, por muitos chamados de cliente, enquanto o controle passa a ter ênfase não mais nos procedimentos e sim nos resultados⁸⁶, analisando o cumprimento das metas e dos objetivos acordados.

O controle preponderante passa a ser o extra-orgânico, agora tomado como uma modalidade de controle não só do cidadão sobre o Estado, mas também desse em relação aos agentes privados prestadores de serviço público (especialmente concessionários e permissionários, organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público que mantenham contrato de parceria com o Estado). Nessa medida, o fundamento jurídico do

⁸⁴ Ouvidoria Geral do Paraná. Disponível em <http://www.pr.gov.br/celepar/ouvidor/decret22>. Acesso em: 20 jul. 2002.

⁸⁵ BRASIL, Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle da despesa e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. São Paulo: ed. Atlas, 2001, Art. 3º.

âmbito de competência das Ouvidorias além de legal, passa, em largo espectro, a ser também contratual.

Assim, o controle executado pela sociedade por meio das ouvidorias passa a ter como parâmetro a missão, as diretrizes, os objetivos e as metas estabelecidos no contrato de gestão ou no planejamento do ente público.

Neste contexto, estamos vendo surgir um grande número de Ouvidorias no Brasil, a título ilustrativo, apresentamos no quadro 3.1 os mais variados órgãos federais que já possuem as suas respectivas Ouvidorias.

Ouvidorias em órgãos federais

• ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações	• Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania
• ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica	• Tribunal Superior do Trabalho
• IBAMA	• Ouvidoria da Justiça do Trabalho
• Ouvidoria da Previdência Social	• Ministério do Desenvolvimento Agrário
• ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária	• Tribunal Regional Federal
• EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	• Ouvidoria do Ministério da Fazenda

(Quadro. 3.1 – Ouvidorias em órgãos federais. Fonte: Associação Brasileira de Ouvidores)

3.3 O *STATE COMPTROLLER* DE ISRAEL

Analisando as estruturas dos principais órgãos de Controle Externo nos países democráticos, identificamos “O *State Comptroller* de Israel” como uma instituição impar, acumulando as funções fiscalizadora e de ouvidoria em uma única estrutura, mantendo áreas de atuação bem delimitadas, mas sem perder a salutar integração e comunicação entre elas. Desta forma, é interessante que aprofundemos a nossa análise sobre a sua estrutura para utilizá-la como importante fonte para os nossos estudos.

⁸⁶ Assunto tratado no primeiro capítulo deste trabalho.

Em 1949 Israel reconheceu a importância da supervisão pública numa sociedade democrática, promulgando uma Lei que criou o *State Comptroller*. O Estado Israelense⁸⁷ destaca o *State Comptroller* como uma das pedras fundamentais da democracia, sendo parte do sistema de “*Checks and balances*” no estado democrático e um fator central para aumentar a “*accountability*”⁸⁸ e a transparência da administração pública.

O modelo do *State Comptroller* não ficou estático, a expansão do Estado burocrático, especialmente com o desenvolvimento do “*Welfare State*”, fez aumentar o envolvimento do governo na vida cotidiana dos indivíduos, crescendo também as necessidades dos cidadãos por auxílios da administração pública. A sociedade passou a demandar uma grande variedade de serviços, provocando muitos pontos de atrito entre as autoridades governamentais e os cidadãos.

Essa situação trouxe a necessidade por uma instituição especializada que pudesse ajudar ao cidadão a achar uma saída no labirinto burocrático e protegê-lo dos atos injustos das autoridades governamentais. Deste modo, em 1971 o *Knesset*⁸⁹, Parlamento do Estado de Israel, decidiu criar o instituto do *Ombudsman* e aumentou os poderes do *State Comptroller*, agregando-lhe essa nova função, passando assim a receber as queixas do público contra os entes públicos sujeitos a sua jurisdição. Guillén, analisando o *State Comptroller* de Israel, o classifica como uma “*potente maquinaria*” e nos traz mais detalhes sobre esta evolução:

“Desde un principio, y aunque dicha ley nada dijera sobre las posibilidades del “Comisionado del Estado”, para examinar quejas de los ciudadanos particulares, se atribuyó él mismo esta importante tarea; el número de quejas que recibía y sobre las que actuaba, mostró la oportunidad de crear su función oficial de “Comisionado para las quejas del público””⁹⁰

Para este estudo, vale destacar o testemunho relatado na página eletrônica do Israel *Ministry of Foreign Affairs*, que trata de alguns benefícios da junção destas duas funções:

“La Combinación de las dos funciones favorece a ambas instituciones: un número de quejas, as veces incluso sólo una, pueden señalar un defecto del sistema en las operaciones de la administración de una institución o incluso una infracción a la Ley; tales quejas ayudan al contralor a identificar áreas pertinentes que requieren una auditoria comprehensiva, mientras que la extensa experiencia del personal de auditoria puede ayudar a encontrar soluciones apropiadas a los problemas del particular que se enfrenta con la burocracia.”⁹¹

⁸⁷ Israel. *The State Comptroller and Ombudsman. The principles of State Audit*. Disponível em www.mevaker.gov.il/serve/english/eintro.asp. Acesso em: 22 maio 2001.

⁸⁸ Conceito discutido no primeiro capítulo deste trabalho

⁸⁹ Mais informações ver “*Israel Ministry of Foreign Affairs - Estructura politica y elecciones*”. Disponível em www.mfa.il/mfa/go.asp?MFAH0j1w0. Acesso em: 14 jan. 2002.

⁹⁰ GUILLÉN, Víctor Fairén. *Op. cit.*, p. 32.

⁹¹ ISRAEL, *Israel Ministry of Foreign Affairs. El Contralor Del Estado y el Comisionado de Quejas del Público*. Disponível em www.mfa.il/mfa/go.asp?MFAH01r40. Acesso em: 14 jan. 2002.

No caso do *State Comptroller* de Israel, o *Ombudsman* tem uma função independente da atuação da auditoria, tentando solucionar o caso específico do cidadão, enquanto a auditoria preocupa-se com o funcionamento do sistema, utilizando as informações como indicador de possíveis problemas.

O *State Comptroller*⁹² desenvolve suas funções de auditoria com a assistência de seus órgãos de apoio, a instituição é dividida em divisões, cada uma é responsável por uma área específica da administração pública: 1) Ministros de governo e instituições estatais, 2) Órgãos de defesa, 3) Associações (principalmente corporações governamentais) e 4) Autoridades locais;

A estrutura do *Ombudsman* é uma especial e independente unidade do *State Comptroller*, com um diretor indicado pelo *Comptroller* e nomeado pelo Comitê de Auditoria do *Knesset*. Os departamentos do *State Comptroller*, o diretor geral, assim como as unidades de apoio (assessores jurídico, econômico e de engenharia, departamento de planejamento e monitoramento, imprensa e serviços administrativos) são situados no escritório central em Jerusalém. Há também dois escritórios regionais, um em Tel Aviv e outro em Haifa.

O staff do *State Comptroller* está subordinado exclusivamente à autoridade do *Comptroller*. O *State Comptroller* é independente em relação ao recrutamento e a demissão da equipe de apoio, como também, tem autoridade para determinar os salários dos mesmos.

Em janeiro de 1999 existiam 526 cargos de apoio no *State Comptroller*. O número de profissionais em auditoria era cerca de 310, todos com formação universitária em uma grande variedade de áreas, no escritório do *Ombudsman* existiam cerca de 60 empregados com formação jurídica. Havia também cerca de 150 cargos administrativos na instituição.

⁹² ISRAEL, *State Comptroller and Ombudsman Israel. Organizational Structure*. Disponível em www.mevaker.gov.il/serve/english/estruct.asp. Acesso em: 22 maio 2001.

3.3.1 – FUNÇÃO FISCALIZADORA

Analisando as informações disponíveis no site do “*Israel Ministry of Foreign Affairs*”⁹³ e do próprio “*State Comptroller and Ombudsman Israel*”⁹⁴, observamos que o Controlador do Estado de Israel é eleito pela *Knesset* para um mandato de cinco anos, podendo ser reeleito, com a função de executar auditorias externas e elaborar informes sobre a legalidade, regularidade, economia, eficiência, efetividade e integridade moral da administração pública.

O *Comptroller* não depende do governo e goza de acesso irrestrito às contas, arquivos e pessoal de todos os entes sujeitos a sua fiscalização, sendo sua atuação acompanhada pela Comissão Parlamentar de Auditoria do Estado. Para permitir ao *Comptroller* levar a cabo suas funções de forma efetiva, sua independência constitucional está expressamente estipulada em Lei, dispondo que este é responsável somente frente a *Knesset*, e não depende do governo, e que o orçamento de seu órgão será determinado pela Comissão de Finanças da *Knesset*, segundo proposta do próprio *Comptroller*. A Lei também garante ao *Comptroller* pleno acesso a todas as informações que necessite, incluindo a informação de natureza secreta ou confidencial; os entes sujeitos a sua fiscalização deverão atender as suas petições sem demora, proporcionando ao *Comptroller* toda informação, documentos, explicações ou qualquer outro material que ele entenda necessário para os propósitos de sua fiscalização.

Ademais, o *State Comptroller*, com a aprovação da Comissão de Auditoria estatal da *Knesset*, tem os poderes de uma comissão de investigação, podendo convocar testemunhas para apresentar informações sob juramento e para apresentarem documentos, assim como impor multas aos que se negarem a fazê-lo.

O alcance da auditoria estatal em Israel inclui as atividades de todos os ministérios de governo, as instituições estatais, o aparato de defesa, as autoridades locais, as corporações governamentais, empresas estatais e outros entes e instituições que tenham sido declaradas sujeitas a sua auditoria. Ademais, o Controlador do Estado está autorizado por Lei a inspecionar os assuntos financeiros dos partidos políticos representados na *Knesset*.

Analisando as informações disponíveis no endereço eletrônico do *State Comptroller*

⁹³ ISRAEL, *Israel Ministry of Foreign Affairs. El Contralor Del Estado y el Comisionado de Quejas del Público*. Disponível em www.mfa.il/mfa/go.asp?MFAH01r40, acesso em: 14 jan. 2002.

⁹⁴ ISRAEL, *The State Comptroller and Ombudsman Israel. State Audit Functions*. Disponível em www.mekaver.gov.il/serve/site/english/erole.asp. Acesso em 22 de maio de 2001.

que tratam da metodologia de auditoria⁹⁵, constatamos que a preparação do seu plano anual de trabalho leva em conta um largo espectro de considerações, respeitando as diretrizes e as políticas do *State Comptroller*. Os critérios de seleção⁹⁶ dos tópicos de auditoria são determinados, principalmente, pela importância do assunto, pelo interesse público, pelas implicações financeiras, pela qualidade do sistema de controle interno e externo, pelas reclamações contra as instituições auditadas, pelas publicações na imprensa ou recebidas de qualquer outra fonte. O plano de trabalho detalhado indica a ordem na qual o trabalho será conduzido, a importância designada a cada etapa, o cronograma de execução e as diretrizes para os exames de cada subtópico selecionado.

A auditoria é executada, geralmente, posteriormente aos fatos. Nos últimos anos, o *State Comptroller of Israel* tem feito esforços para realizar auditorias com assuntos do interesse público tão próximo quanto possível da ocorrência dos eventos, ou auditoria em “real-time”⁹⁷. Em circunstâncias especiais, durante o curso de uma auditoria, torna-se claro que o resultado de uma ação da instituição auditada pode causar severos ou irreparáveis prejuízos, o *State Comptroller* fará sua voz ser escutada já durante o curso do evento a fim de prevenir o irremediável prejuízo.

No Cumprimento de suas funções, o Controlador do Estado atua não só com os critérios tradicionais para examinar a regularidade e legalidade das atividades financeiras destes entes públicos (por exemplo, se os gastos estão dentro dos limites previstos no orçamento e se são empregados para o propósito para o qual foi autorizado; se as receitas foram recebidas conforme a Lei; se todas as saídas e receitas foram devidamente documentadas; se cada ato foi realizado conforme o descrito...), como também inclui exames da integridade moral, administração metódica, econômica, eficiente e efetiva, e qualquer outro tema que o Controlador do Estado considere necessário. No transcurso dos anos, em Israel – como em outros países – tem-se dado maior ênfase nestes últimos critérios, conhecidos como auditoria de desempenho⁹⁸, e menos na auditoria tradicional.

Em relação às conclusões resultantes das auditorias estatais, a força do Controlador do Estado não está na implementação direta de suas recomendações, o qual constituiria uma

⁹⁵ ISRAEL, *The State Comptroller and Ombudsman Israel. Methodology of Audit*. Disponível em www.mekaver.gov.il/serve/site/english/emethod.asp. Acesso em: 22 maio 2001.

⁹⁶ É interessante observar que esses critérios são semelhantes aos que analisamos na subseção 2.3.2 quando tratamos da fase de investigação e análise das fiscalizações.

⁹⁷ O mesmo que auditoria concomitante ou auditoria preventiva, assunto visto no segundo capítulo desta dissertação, subseção 2.3.3.

⁹⁸ Ver o segundo capítulo, subseção 2.3.3, quando tratamos da auditoria de desempenho.

violação aos princípios constitucionais, tais como a separação dos poderes. Sua força está no respeito que os órgãos jurisdicionados têm pelos informes do *State Comptroller* apresentados a *Knesset* – onde os representantes dos entes em questão são confrontados com os informes na Comissão de Auditoria Estatal - e na publicação destes na imprensa, para o conhecimento do público em geral. Nos caso em que surge a suspeita de fatos criminais, o *Comptroller* deve por o assunto nas mãos do Procurador Geral.

3.3.2 FUNÇÃO DE *OMBUDSMAN*

Quando investido na sua competência de *Ombudsman*⁹⁹, o *State Comptroller* investiga as queixas contra praticamente todos os entes sujeitos a sua inspeção, assim como seus empregados, funcionários ou encarregados.

Todos os cidadãos, residentes, turistas, habitantes dos territórios administrados por Israel e inclusive pessoas no exterior têm o direito de apresentar suas queixas ao *Ombudsman*. A queixa deve referir-se a um ato, omissão, demora ou negação de um direito daquele que apresenta a queixa. A queixa também pode ser referente a um fato ou omissão contrários a Lei, ou sem autorização legal, ou contrários às práticas da boa administração, ou que constitua uma atitude demasiado rígida ou uma flagrante injustiça.

Alguns tipos de queixas estão explicitamente excluídos da jurisdição do *Ombudsman*, entre elas: queixas contra o Presidente, contra o *Knesset*, suas comissões e seus membros no cumprimento de suas funções; contra o Governo, suas comissões e ministros quando na sua competência de membros do governo, contra atos judiciais dos tribunais e comissões estatutárias, assim como seus membros, questões pendentes em uma corte ou tribunal, as queixas de soldados, agentes de polícia e agentes penitenciários em relação aos seus serviços e assuntos disciplinares (existe um *Ombudsman* próprio para estes casos).

A estrutura Organizacional do *Ombudsman* consiste em oito departamentos, os quais examinam reclamações contra os órgãos do governo, instituições estatais, governos locais e outros órgãos que estão relacionados na Lei do *State Comptroller*.

O *Ombudsman* deve dar a devida oportunidade de resposta ao ente particular contra o qual foi apresentada a queixa, também neste caso o *Ombudsman* deve notificar ao Procurador

Geral sobre qualquer suspeita de um possível ato criminal ou quando surja a suspeita de uma ofensa disciplinária.

Quando o *Ombudsman* entende que a queixa é procedente, pode – ao notificar o ente ou pessoa pertinente e ao superior dessa pessoa – indicar a possibilidade de retificar o fato, estipulando a maneira e o momento de fazê-lo. Estes, por sua vez, devem notificar ao *Ombudsman* sobre as providências tomadas. No caso de não fazê-lo, o *Ombudsman* não tem, em geral, nenhum poder para fazer que sejam implementadas suas recomendações, se não são adotadas medidas ou se o *Ombudsman* não está satisfeito com as medidas adotadas, este pode notificar ao ministro de governo pertinente ou a Comissão de Auditoria Estatal.

Porém, há duas exceções: o caso das queixas de empregados ou de órgãos inspecionados em relação à conduta de seus superiores frente a eles, nos casos em que estes expõem, de boa fé, atos de corrupção e a outra hipótese é o caso de queixas de auditores internos em relação a sua demissão ou outra ação lesiva tomada contra eles por superiores em represália por haver cumprido com seus deveres como auditores internos. O *Ombudsman* deve emitir ordens de proteção para tais empregados, incluindo, por exemplo, a anulação de sua demissão. Tal ordem é obrigatória, mas o Fiscal Geral e o Comissionado da Administração Pública ou a parte contrária nos entes não governamentais investigados podem pedi ao *Ombudsman* que reconsidere sua decisão.

Tal como no caso da função de auditoria do *State Comptroller*, também em sua função como *Ombudsman*, grande parte da força de suas recomendações provem de sua capacidade ante os olhos dos entes em questão. Uma seleção das queixas que foram atendidas durante o ano é apresentada em um informe anual do *Ombudsman* ao *Knesset*, de maneira que a possibilidade de ser incluído no informe, com o subsequente comparecimento a Comissão de Auditoria Estatal e a publicação nos meios de comunicação, têm também o seu peso. Segundo o relato disponível no endereço eletrônico do órgão, salvo algumas exceções no transcurso dos anos, as decisões do *Ombudsman* e suas recomendações foram implementadas pelos entes envolvidos e, em muitas ocasiões, a Corte Suprema de Israel tem expressado seu apoio a força moral da implementação das decisões do *State Comptroller*, em suas duas competências, enfatizando que suas palavras não devem ser deixadas de lado.

⁹⁹ISRAEL, *The State Comptroller and Ombudsman Israel. The Ombudsman*. Disponível em www.mevaker.gov.il/serve/site/english/eombuds-intro.asp. Acesso em: 22 maio 2001.

3.4 FUNÇÃO DE OUVIDORIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

Para analisar a função de Ouvidoria dos Tribunais de Contas brasileiros, é de bom alvitre que, desde logo, identifiquemos na C.F. de 1988 o seu disciplinamento. Dentre os diversos mecanismos de participação direta do cidadão, gostaríamos de frisar aquele que é considerado como uma das mais significativas inovações no campo do controle externo da administração pública, a inclusão do §2º ao art. 74 na Constituição de 1988, que estabelece: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”, segundo Bugarin¹⁰⁰ “revela-se aqui a função de ouvidoria do Tribunal.” O professor Eduardo Lobo Botelho Gualazzi defende que,

“em vista dos dispositivos constitucionais, art. 70, o art 71 e o art. 74 da CF/88, em vigor no Brasil atual, verifica-se que os Tribunais de Contas brasileiros já dispõem de competências para desempenhar funções de verdadeiros *Ombudsman*, a depender apenas de cabal regulação por legislação ordinária. A rigor, não há necessidade de criação de *Ombudsman* no Brasil, em face das atuais competências constitucionais dos Tribunais de Contas do Brasil”.¹⁰¹

Di Pietro ressalta a importância da participação da sociedade para a eficiência do sistema de controle da administração pública, enfatizando a importância da função de ouvidoria dos TC's,

“Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular.(...) O artigo 74 da Constituição inova de várias maneiras: primeiro...; finalmente, **ao colocar o Tribunal de Contas como uma espécie de ouvidor geral** a quem os cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos podem denunciar irregularidades ou ilegalidades (§2º).”¹⁰² (grifos nossos)

Sendo assim, vamos analisar a relação entre o cidadão e o Tribunal de Contas após a introdução do §2º do art 74 da CF. Por um lado, verifica-se o fortalecimento da cidadania, pois a sociedade ganhou o poder de fiscalizar os atos de gestão de todas as esferas da administração pública¹⁰³, denunciando aos respectivos TC's quando identificada alguma

¹⁰⁰ BUGARIN, Bento José. *Op cit.*, p.229.

¹⁰¹ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. Controle Administrativo e Ombudsman. Revista dos Tribunais. São Paulo, Mar. 1992, p. 26.

¹⁰² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. cit.* 2001, p.587.

¹⁰³ No caso de aplicação de recursos da administração pública federal a competência é do TCU, quando o recurso é do estado ou do município a competência é do TCE. Em alguns estados existe também o Tribunal de Contas do

irregularidade. As denúncias podem versar sobre os mais variados temas, haja vista a amplitude da competência constitucional dos TC's¹⁰⁴, para tanto conta com um órgão especializado na fiscalização da gestão pública com poderes de punir e sugerir mudanças aos entes fiscalizados.

Por outro lado, o Tribunal de Contas adquiriu um importante aliado para alcançar o cumprimento de sua missão constitucional. Conforme visto na subseção 2.3.2, quando tratamos da sua função fiscalizadora, os trabalhos de auditoria são feitos mediante um processo de seleção, pois é impossível atuar simultaneamente em todas as áreas de sua competência e em todos os órgãos jurisdicionados. A existência de uma sociedade atenta às ações dos agentes públicos faz aumentar a capilaridade e a presença dos TC's em cada um dos órgãos fiscalizados. O Ministro Bugarin reforça a importância da informação do cidadão para os trabalhos de auditoria

“Sob o prisma operacional é de não menos valia a participação do cidadão no processo fiscalizador, pois o Tribunal, embora promova auditorias e inspeções por iniciativa própria, não é onipresente, sendo-lhe impossível tomar conhecimento de todas as irregularidades que ocorrem no âmbito da Administração Federal, o que faz da participação popular relevante fonte de informações.”¹⁰⁵

No caso do TCU, a sua Lei Orgânica¹⁰⁶ estabelece que a denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada sob pena do Relator ou o Tribunal não conhecer a denúncia e mandá-la arquivá-la.

No caso de denúncia anônima, conforme explica Jorge Ulisses Jacoby Fernandes,

“em virtude do princípio constitucional que veda o anonimato¹⁰⁷, a instauração de processo administrativo fundada em denúncia anônima constitui ato ilegal, que o Direito não abriga nem pode tolerar, ensejando a nulidade de causa para instaurar o processo e gerando constrangimento em seu desenvolvimento.”¹⁰⁸

Porém, o mesmo autor esclarece que,

Município que pode ser responsável por fiscalizar os recursos de uma única cidade, é o caso do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, e em outros casos é responsável por fiscalizar os recursos de todos os municípios do estado, é o caso dos Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia, do Ceará e de Goiás.

¹⁰⁴ Visto no segundo capítulo, seção 2.1.

¹⁰⁵ BUGARIN, Bento José. *Op. cit.*, p.229.

¹⁰⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Boletim do Tribunal de Contas da União, n.º 11, de 18 de fevereiro de 2002. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União: Brasília, 2002.

¹⁰⁷ BRASIL, Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: NDJ, 2000, art. 5º, IV.

“ocorrendo de a Administração vislumbrar razoável possibilidade da existência dos fatos denunciados anonimamente, deverá promover diligências e, a partir dos indícios coligidos nesse trabalho, instaurar o processo, desvinculando-o totalmente da informação anônima.”¹⁰⁹

A primeira vista, pode parecer que a denúncia anônima não tem valor para os Tribunais de Contas, contudo o que temos na realidade é um tratamento diferenciado entre a informação formal – aquela que atende a todos os requisitos da Lei – e a informação informal – a anônima ou a que não atende a todos os requisitos exigidos. Na verdade o mais importante é o conteúdo apresentado, a relevância dos fatos e os detalhes apresentados. Pois, como vimos na seção 2.3, onde tratamos da função fiscalizadora, os TC's podem agir de ofício independente de provocação externa. As auditorias são iniciadas por uma fase de planejamento, onde o auditor define o seu plano de ação e as informações prestadas pela sociedade podem orientar e facilitar o trabalho do auditor, a partir delas ele pode definir o enfoque do trabalho, selecionar as áreas e amostras a serem auditadas e os procedimentos que serão aplicados. Aqui vale citar as idéias de Peter Drucker sobre a importância da informação para as decisões estratégicas da organização,

“As informações de que uma empresa mais depende somente estão disponíveis numa forma primitiva e desorganizada, pois aquilo de que uma empresa necessita para suas decisões – em especial as estratégicas – são dados a respeito do que acontece fora dela. É fora da empresa que estão os resultados, oportunidades e ameaças.”¹¹⁰

O sucesso das auditorias depende de um bom planejamento dos trabalhos. As decisões sobre o enfoque e os testes que serão empregados na fiscalização, bem como sobre as áreas e amostras que serão selecionadas, são fundamentais para o bom desenvolvimento da auditoria. Destarte, as informações recebidas da sociedade passam a ter importância estratégica nesse processo de tomada de decisão, pois complementam o enfoque técnico dos TC's com uma visão mais próxima da realidade dos órgãos fiscalizados.

Assim, identificamos nas características do *Ombudsman* muitas semelhanças com as dos Tribunais de Contas do Brasil: a vinculação ao legislativo, a autonomia, a independência, o processo de eleição dos titulares da instituição, as garantias do mandato do titular, função fiscalizadora, competência para nomear o seu corpo diretivo e para contratar pessoal, a

¹⁰⁸ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas – Denúncia e Divulgação de Informações. Fórum Administrativo. Belo Horizonte, nº 15, maio 2002, p.608 - 609.

¹⁰⁹ Idem.p.609.

¹¹⁰ DRUCKER, Peter F. Administrando em Tempos de Grandes Mudanças. São Paulo: Ed. Pioneira, 1995, p. 68.

amplitude de jurisdição, o objetivo comum de melhorar a administração pública e uma forte interface com a sociedade.

Devemos aqui esclarecer que o nosso estudo não pretende analisar se as atuais competências constitucionais dos Tribunais de Contas brasileiros são suficientes para desempenhar o papel do instituto do *Ombudsman*, o nosso foco é a importância da função de Ouvidoria dos TC's, prevista na C.F. de 1988, para o aperfeiçoamento do controle externo e, por conseguinte, da gestão pública. É natural que estas reflexões nos levem a imaginar possibilidades de aperfeiçoamento do Controle Externo, porém não pretendemos sugerir, com o nosso estudo, que a incorporação de todas as funções do *Ombudsman* aos Tribunais de Contas brasileiros é viável juridicamente e operacionalmente.

Todavia, duas características do *Ombudsman* devem ser apropriadas pelos TC's do Brasil, a publicidade e a facilidade de acesso. Esta constatação é corroborada por Fernando Augusto Mello Guimarães, conforme trabalho apresentado no XX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil,

“Não se nega, no campo doutrinário e teórico, a importância da participação da sociedade na formulação das políticas públicas e no necessário controle de sua execução. Encontramos certa timidez dos órgãos públicos na busca e incentivo desta salutar contribuição da sociedade. (...) Certo que, o instituto da denúncia prevista no §2º, do art. 74 da Constituição Federal, prevê a participação direta da sociedade no controle do Poder Público. Foram abertas as portas das Cortes de Contas à participação popular. Será que isso seria suficiente para atender todos os reclamos e anseios da sociedade? Entendemos que muito mais pode ser feito, colocando os Tribunais de Contas mais próximos do controle popular, buscando elementos informativos, promovendo o esclarecimento da cidadania e divulgando os resultados obtidos em seus trabalhos, colaborando, assim, para o exercício dos direitos públicos subjetivos.”¹¹¹

Resta claro, pois, que os TC's do Brasil necessitam avançar no sentido da aproximação com a sociedade. Portanto, estas duas características do instituto do *Ombudsman* podem e devem ser incorporadas às dos TC's do Brasil, servindo a experiência do *State Comptroller* de Israel como exemplo para possíveis inovações.

¹¹¹ GUIMARÃES, Fernando Augusto Mello. *Op. cit.* p. 189 e 219.

4 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Neste capítulo vamos tratar sobre o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). Mais especificamente sobre a sua estrutura de fiscalização, sobre o já citado mecanismo da denúncia formal e sobre a criação da sua Ouvidoria. Identificaremos as alterações promovidas nos mecanismos de comunicação entre o TCE-PE e a sociedade e buscaremos esclarecer o funcionamento operacional da Ouvidoria e o seu relacionamento com as unidades fiscalizadoras.

4.1 CRIAÇÃO, ATRIBUIÇÕES E ESTRUTURA DE FISCALIZAÇÃO DO TCE-PE

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) foi criado pela Lei nº 6.078, de 12 de dezembro de 1967, durante a gestão do então governador Nilo de Souza Coelho¹¹². Atualmente é regido pela Constituição do Estado de Pernambuco de 1989¹¹³, mantendo praticamente o mesmo teor da C.F. de 1988. Portanto, as análises que tecemos em relação às atribuições do Tribunal de Contas da União são aplicáveis à Corte de Contas do Estado. A diferença básica entre o TCU e os Tribunais de Contas Estaduais (TCE's) é que aquele fiscaliza a aplicação dos recursos federais e estes fiscalizam a aplicação dos recursos estaduais e municipais¹¹⁴, no caso do TCE-PE a sua Lei Orgânica¹¹⁵ estabelece:

“O Tribunal exercerá a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades dos Poderes do Estado, dos Municípios e das entidades da administração indireta, inclusive fundações, fundos e sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público Estadual ou Municipal para verificar a legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e publicidade de atos e contratos, das aplicações das subvenções e renúncia de receitas, com vistas a assegurar a eficácia do controle que lhe compete e a instruir o julgamento de contas, bem como prestar à Assembléia Legislativa e às Câmaras Municipais o auxílio que estas solicitarem para o desempenho do controle externo a seu cargo.”¹¹⁶

¹¹² ALBUQUERQUE, Ruy Lins. Memória do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, ano 1, nº1, 1989.

¹¹³ As atribuições do TCE-PE estão expressos principalmente no Art. 30 da Constituição Estadual de Pernambuco de 1989.

¹¹⁴ Quando não existirem Tribunais de Contas Municipais. A Constituição federal de 1988 em seu Art. 31, §4º, proibiu a criação de novos Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

¹¹⁵ PERNAMBUCO, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Lei nº 10.651 de 25 de novembro de 1991, com redação atualizada pela Lei 11.570 de 11 de setembro de 1998 e pela Lei Complementar Estadual Nº036/2001. Dispõe sobre a Lei Orgânica do TCE-PE e dá outras providências. Disponível em: www.tce.pe.gov.br. Acesso em: 17 jun. 2002.

¹¹⁶ PERNAMBUCO, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Lei nº 10.651 de 25 de novembro de 1991, com redação atualizada pela Lei 11.570 de 11 de setembro de 1998 e pela Lei Complementar Estadual

A estrutura e as atribuições do TCE-PE estão detalhadas na sua Lei Orgânica, no seu Regimento Interno¹¹⁷ e alterações posteriores. Como o nosso próximo objeto de estudo será a Ouvidoria do TCE-PE e como esta funciona por meio de intensa comunicação com as unidades de fiscalização do próprio órgão, cabe-nos, então, esclarecer a estrutura orgânica da área de fiscalização do TCE-PE.

A atual estrutura orgânica da área de fiscalização do TCE-PE está detalhada na Resolução TC 12/91¹¹⁸ e suas posteriores alterações. Uma das suas principais características é a sua descentralização geográfica, sendo comandada pela Coordenadoria de Controle Externo (CCE) e composta pelos seguintes órgãos: O Departamento de Controle Municipal (DCM), o Departamento de Controle Estadual (DCE), o Departamento de Atos de Pessoal, Aposentadoria e Reformas (DAP) e o Núcleo de Engenharia (NEG), além de uma assessoria técnica (ASTEC) - para auxiliar os seus trabalhos.

a) Coordenadoria de Controle Externo (CCE)

A principal responsabilidade da CCE é a coordenação dos serviços auxiliares relativos à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; as atividades relativas à apreciação, para fins de registro, de legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, excetuando as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como as relativas à análise e informação dos processos referentes à concessão inicial e aposentadoria, reformas e pensões das administrações direta e indireta do Estado e de seus Municípios.

b) Departamento de Controle Municipal (DCM)

O DCM tem a atribuição de fiscalizar todos os Municípios do Estado de Pernambuco, suas Câmaras e seus Órgãos da Administração Direta e Indireta. O DCM é composto pelas

Nº036/2001. Dispõe sobre a Lei Orgânica do TCE-PE e dá outras providências, art. 35, trata da função de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

¹¹⁷ PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Resolução TC nº03/92 de 12 de mar. de 1992. Introduz alterações no Regimento Interno do TCE-PE. Disponível em: www.tce.pe.gov.br. Acesso em: 17 jun. 2002.

¹¹⁸ PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Resolução TC nº 12/91 de 04 de dez. de 1991. Aprova o Regulamento dos Serviços Auxiliares do TCE-PE. Disponível em: www.tce.pe.gov.br. Acesso em: 17 jun. 2002.

seguintes unidades: Divisão de Administração Direta e Indireta da Capital (DIIC), tendo como uma de suas principais responsabilidades a realização de inspeções externas sobre as contas anuais da Prefeitura, Mesa da Câmara e dos órgãos da Administração Indireta do Município do Recife; Divisão de Análise de Licitação, Contratos e Convênios da Capital (DILC), responsável pelas atividades e auditorias relacionadas com a área de licitações, alienações e contratos, necessárias à análise dos processos de prestação de contas, de denúncia e de auditorias especiais dos órgãos da Administração Direta e Indireta do Município do Recife; e pelas Inspetorias Regionais de Palmares (IRPA), de Garanhuns (IRGA), de Petrolina (IRPE), de Arcoverde (IRAR), de Surubim (IRSU), de Salgueiro (IRSA), de Bezerros (IRBE), Metropolitana Norte (IRMN) e Metropolitana Sul (IRMS), responsáveis pela fiscalização dos municípios, câmaras e órgãos da administração direta e indireta sob sua jurisdição.

c) Departamento de Controle Estadual (DCE)

O DCE é composto por quatro divisões, a de contas do governo (DICG), a de administração direta (DIAD), a de administração indireta (DIAI) e a de análise de licitações, contratos e convênios estaduais (DILE). O DCE e as suas divisões são responsáveis por fiscalizar os Órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado de Pernambuco.

Cabe à DICG, entre outras funções, acompanhar a publicação de leis, decretos, atos, portarias, resoluções e demais normas que disponham sobre a matéria orçamentária; controlar os créditos orçamentários e adicionais autorizados, relativamente ao orçamento estadual; acompanhar o processo de elaboração e aprovação dos instrumentos de planejamento do Estado; assessorar a elaboração do relatório técnico de auditoria sobre a prestação de contas anual do Governo do Estado; acompanhar e avaliar, junto com as demais unidades, a execução dos programas de trabalho do Governo Estadual;

A DIAD e a DIAI têm como principais funções acompanhar a execução orçamentária e financeira; analisar os processos de prestação de contas, apurar denúncias, realizar tomadas de contas e auditorias e analisar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos no âmbito da administração direta e indireta do Estado, respectivamente.

A DILE é responsável pelas atividades e auditorias relacionadas com a área de licitações, alienações e contratos, necessárias à análise dos processos de prestação de contas,

de denúncia e de auditorias especiais dos órgãos da administração pública estadual, além de, muitas vezes, analisar preventivamente editais de licitações e contratos.

d) Departamento de Atos de Pessoal, Aposentadorias e Reformas (DAP)

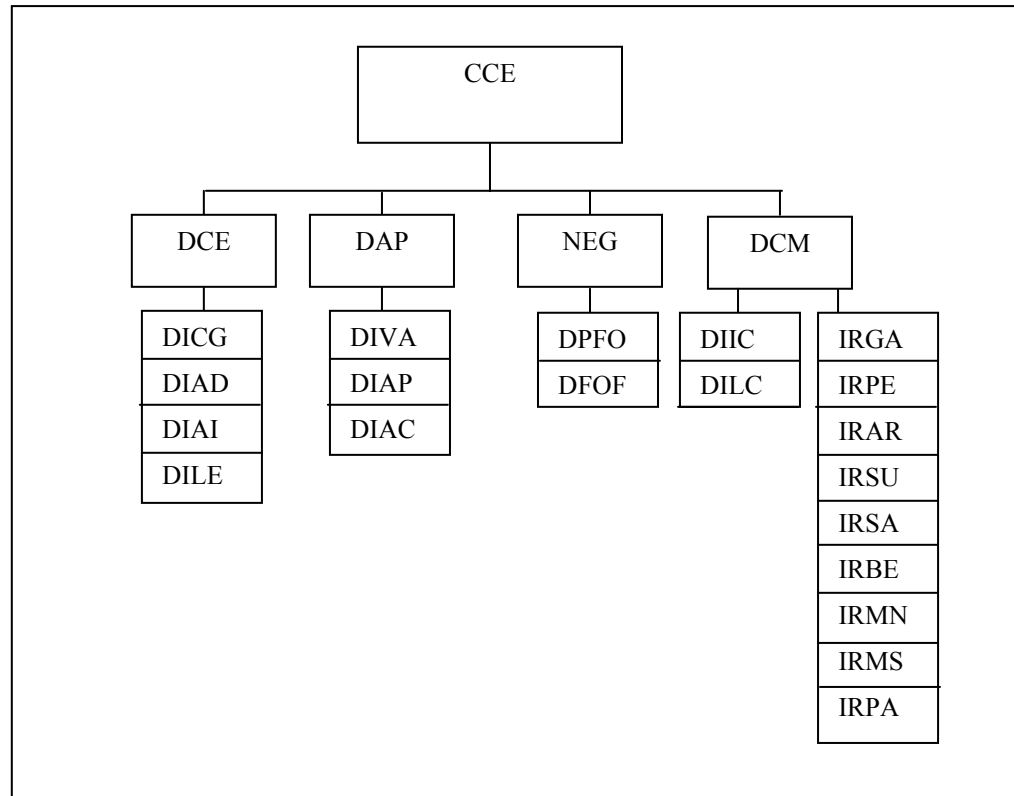
O DAP compreende a Divisão de Admissão de Pessoal (DIVA), Divisão de Acompanhamento de Atos de Pessoal (DIAC) e a Divisão de Aposentadoria e Pensões (DIAP). Atualmente este departamento não tem como uma de suas principais funções a de fiscalização, mas sim as funções quase-administrativas¹¹⁹ de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, inclusive Fundações, instituídas ou mantidas pelo poder público, excetuando-se as nomeações para cargo de provimento em comissão e de analisar e informar os processos relativos à concessão inicial de aposentadorias, reformas e pensões da administração direta e indireta do Estado e dos Municípios, inclusive as Fundações, instituídas ou mantidas pelo poder público, ressalvadas as melhorias posteriores, que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

e) Núcleo de Engenharia (NEG)

O NEG é composto por duas divisões, Divisão de Fiscalização de Obras Públicas (DFOP) e Divisão de Planejamento, Projetos e Orçamentos de Obras (DPPO). As principais atribuições do NEG são fiscalizadoras, quais sejam: 1) planejar, coordenar e fiscalizar as auditorias em obras públicas e serviços de Engenharia das Administrações Direta e Indireta e Fundacional do Estado e dos Municípios, com o objetivo de instruir Processos de Prestação ou Tomada de Contas e em processos relativos a Denúncias; 2) planejar e coordenar o acompanhamento técnico-financeiro da aplicação dos recursos relativos a obras e serviços de engenharia em execução pelos órgãos das Administrações Direta, Indireta e Fundacional do Estado e dos Municípios e 3) analisar e emitir Parecer Técnico nos processos licitatórios relativos a obras e serviços de engenharia.

¹¹⁹ ver classificação das funções dos TC's apresentada no segundo capítulo desta dissertação

ORGANOGRAMA DA ÁREA DE FISCALIZAÇÃO DO TCE-PE



(Fig. 4.1 – Organograma da área de fiscalização do TCE-PE)

CCE - Coordenadoria de Controle Externo

DCE - Departamento de Controle Estadual

DICG - Divisão de Contas do Governo

DIAD - Divisão de Administração Direta

DIAI - Divisão de Administração Indireta

DILE - Divisão de Licitações e Contratos Estaduais

DAP - Departamento de Atos de Pessoal

DIVA - Divisão de Admissão de Pessoal

DIAP - Divisão de Aposentadorias e Pensões

DIAC - Div. de Acompanhamento de Atos de Pessoal

NEG - Núcleo de Engenharia

DFOF - Divisão de Fiscalização de Obras Públicas

DPFO - Div. de Planejamento, Projetos e Orçamentos de Obras

DCM - Departamento de Controle Municipal

DIIC - Divisão de Administração Direta e Indireta da Capital

DILC - Divisão de Análise de Licitação, Análises e Convênios da Capital

IRGA - Inspeção Regional de Garanhuns

IRPE - Inspeção Regional de Petrolina

IRAR - Inspeção Regional de Arcoverde

IRSU - Inspeção Regional de Surubim

IRSA - Inspeção Regional de Salgueiro

IRBE - Inspeção Regional de Bezerros

IRMN - Inspeção Metropolitana Norte

IRMS - Inspeção Metropolitana Sul

IRPA - Inspeção de Palmares

DISTRIBUIÇÃO DE PESSOAL PELAS UNIDADES FISCALIZADORAS DO TCE-PE

	DCM	DCE	DAP	NEG	ASTEC	TOTAL
Auditor das Contas Públicas	56	35	9	0	7	107
Técnico de Auditoria	66	44	24	0	1	135
Inspetor de Obras	16	0	0	19	1	36
Técnico de Inspeção de Obras	19	0	0	21	0	40
TOTAL	157	79	33	40	9	318

(Quadro 4.1 – Distribuição de pessoal pelas unidades fiscalizadoras do TCE-PE.)

(Fonte: Departamento de Recursos Humanos do TCE-PE.).

Conforme podemos verificar no quadro 4.1, a fiscalização do TCE-PE é exercida por quatro tipos de cargos, sendo que os Auditores e os Técnicos de Auditoria atuam na fiscalização das atividades contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, enquanto os Inspetores de Obras e Técnicos de Inspeção de Obras atuam nas atividades de fiscalização em obras públicas e serviços de engenharia.

4.2 A DENÚNCIA AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO

O mecanismo da denúncia foi inserido na Constituição do Estado de Pernambuco de 1989, em seu artigo 32 - §5º, acompanhando o que já estava previsto na C.F. de 1988, senão vejamos:

“Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou abusos, perante o Tribunal de Contas do Estado, exigir-lhe completa apuração e devida aplicação das sanções legais aos responsáveis, ficando a autoridade que receber a denúncia ou requerimento de providências, responsável no caso de omissão.”¹²⁰

¹²⁰ PERNAMBUCO, Constituição (1989). Constituição do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 1989.

A sua operacionalização no Tribunal de Contas de Pernambuco está disciplinada na sua Lei Orgânica, nº 10.651 de 25/11/91, e no seu Regimento Interno, Resolução TC nº 03/92 de 12/03/92, com alterações posteriores.

Analisando estas legislações podemos identificar algumas questões importantes para o nosso estudo. Em primeiro lugar, o Art. 50 da Lei Orgânica prevê a possibilidade de tratamento reservado às denúncias formuladas até decisão definitiva sobre a matéria, cabendo ao TCE-PE decidir sobre os casos que merecem este tratamento específico. Esta determinação é salutar, pois se preocupa em proteger os direitos e garantias individuais, deixando o assunto em sigilo durante toda a sua investigação.

Contudo, é no Regimento Interno que estão previstos o seu detalhamento operacional e as condições formais para a aceitabilidade da denúncia pelo TCE-PE, especificamente no seu capítulo V do título II, artigos 106 a 109.

A primeira condição, prevista no art. 106, estabelece que o TCE-PE poderá acolher denúncia escrita, desde que contenha precisa identificação do denunciante e especifique irregularidades ocorridas na administração financeira e orçamentária de qualquer órgão ou entidade da administração direta ou indireta do estado e dos municípios.

Além destes requisitos, o art. 107 acrescenta outras exigências formais. As denúncias apresentadas deverão conter a assinatura com firma reconhecida do denunciante, a exposição clara e articulada dos elementos da denúncia e a anexação de documentação comprobatória das irregularidades apontadas à petição de denúncia, ou a indicação precisa das fontes onde pode ser requisitada ou vistoriada.

Cabe ao relator do processo analisar se a denúncia atende a todos os requisitos exigidos. Na hipótese de não atender, o relator pode tomar as medidas que entender necessárias ao saneamento do caso. Mantendo-se os problemas existentes, o relator levará a matéria à deliberação do pleno, que, por sua vez, poderá mandar arquivá-la, ou determinar a tramitação normal a cargo do relator.

Em sendo aceita a denúncia, está passará para a fase de investigação e análise¹²¹, sendo realizada auditoria “*in loco*” pelos órgãos encarregados da auditoria financeira e orçamentária do TCE-PE, com a elaboração de relatório conclusivo, após o que os autos serão encaminhados ao relator, ocorrendo, em seguida, os tramites normais de um processo

¹²¹ Ver o segundo capítulo deste trabalho que trata da fase de investigação e análise.

administrativo – apresentação de defesa prévia, diligências, pareceres, até o entendimento final da instituição.

Caso o Tribunal Pleno entenda que a denúncia é procedente¹²², este encaminhará as principais peças do processo aos Poderes competentes, para a definição de responsabilidades e punição de quem for encontrado em culpa. Caso ele entenda pela improcedência, o processo será arquivado e em caso de dolo ou má fé comprovada do denunciante, o TCE-PE providenciará sua responsabilidade criminal.

Além das possibilidades previstas no Regimento Interno, identificamos, nas decisões do TCE-PE, outra hipótese para o encaminhamento da denúncia, podendo ser considerada procedente em parte, quando o TCE-PE confirma alguns itens da denúncia e outros não; Assim, podemos sintetizar as possibilidades de pronunciamento do TCE-PE sobre as denúncias que lhes chegam:

Pronunciamento	Hipóteses
Procedente	Denúncia confirmada
Procedente em parte	Alguns itens confirmados outros não
Improcedente	Denúncia não confirmada
Arquivada	Denúncia não atende as formalidades exigidas

(Quadro 4.2 – Denúncias: possibilidades de pronunciamento do TCE-PE)

4.3 A OUVIDORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO

O TCE-PE implantou a sua Ouvidoria em 26 de maio de 2000 e veio a institucionalizá-la oficialmente na sua Lei Orgânica em 26 de novembro de 2001, por meio da Lei Complementar Estadual nº 036/2001. O objetivo proposto foi o de receber as sugestões de aprimoramento, reclamações ou críticas sobre os serviços prestados, além de receber informações relevantes sobre atos de gestão praticados no âmbito da Administração Direta e Indireta nas esferas estadual e municipal.¹²³ O Ouvidor é eleito entre os Conselheiros do TCE-PE para um mandato de 02 anos, acumulando as atribuições das duas funções.

¹²² Artigo 109 do Regimento Interno do TCE-PE.

¹²³ Art. 97- A da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

A iniciativa do TCE-PE foi motivada pela necessidade de criar instrumentos que garantam a transparência e visibilidade de suas ações, permitindo aos cidadãos o exercício de seus direitos; pelo imperativo de implantar mecanismos que permitam o fácil acesso do público as suas atividades e de garantir um canal de comunicação através do qual a população possa apresentar informações, reclamações ou sugestões para o aprimoramento dos serviços públicos e, por fim, pela necessidade de aprimorar a realização dos serviços de auditoria.

As alterações mais significativas ocorreram no mecanismo da denúncia, principalmente na forma de comunicação entre o cidadão e o TCE-PE. Como vimos na seção anterior, antes da existência da Ouvidoria, o cidadão, para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o TCE-PE, tinha que obrigatoriamente apresentá-la por escrito, identificando-se formalmente, com documentação comprobatória, expondo o seu nome em um processo específico de denúncia.

A Ouvidoria abriu novas alternativas para esta comunicação. O anonimato passou a ser aceito, ampliaram-se os meios de comunicação, podendo o cidadão perguntar ou informar sobre a administração pública estadual e municipal e sobre o próprio TCE-PE por meio dos serviços gratuitos de telefone (0800) e correios (cartas com selo pago pelo TCE-PE - disponíveis nas agências dos correios de todas cidades do Estado de Pernambuco), como também, por correio eletrônico, internet (formulário disponível na página eletrônica do órgão) e atendimento pessoal. É bom frisar que esta foi uma iniciativa pioneira entre os Tribunais de Contas brasileiros.

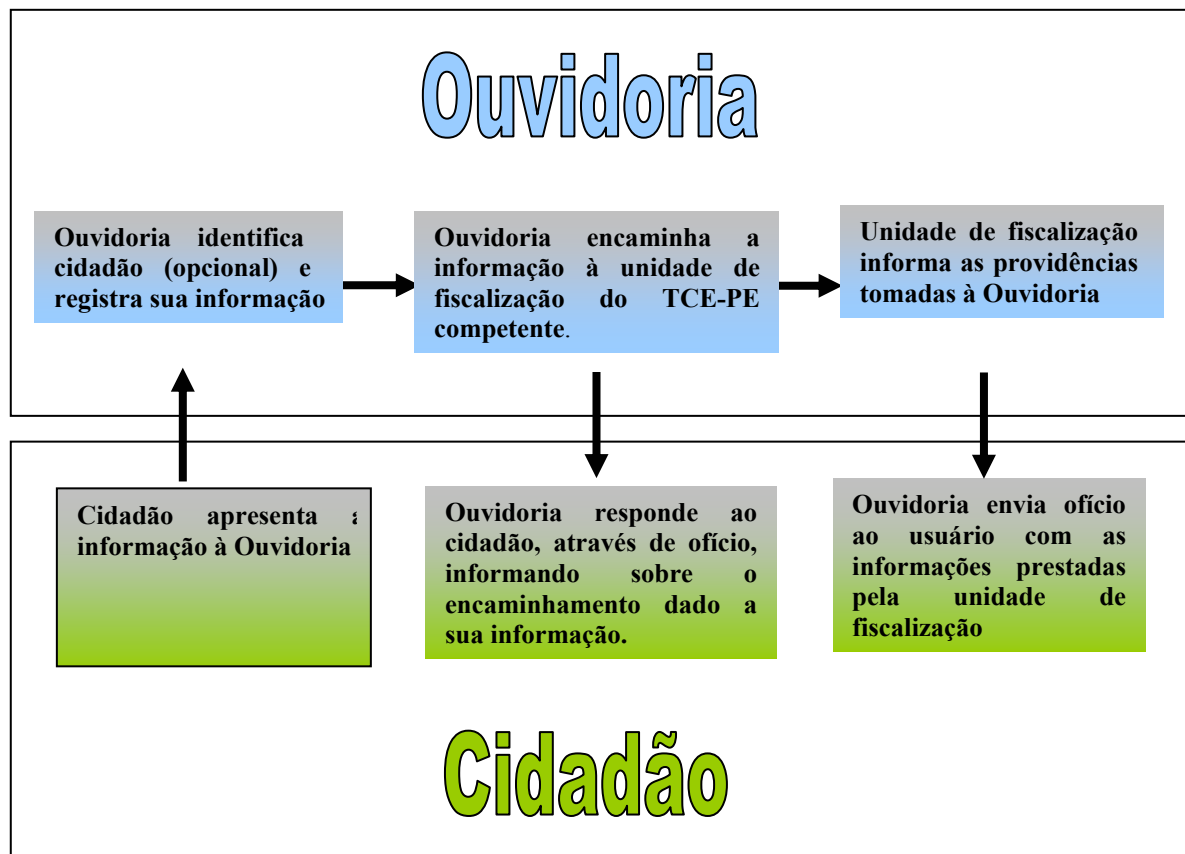
Pode parecer que o TCE-PE está expondo as pessoas denunciadas sem nenhuma preocupação em proteger os direitos e garantias individuais dos envolvidos. Aqui vale lembrar as análises que fizemos no terceiro capítulo quando tratamos da função de ouvidoria dos TC's, especialmente da parte referente à denúncia anônima.

As informações recebidas pela Ouvidoria do TCE-PE, que tratam sobre irregularidades na gestão pública, não recebem o mesmo tratamento dado às denúncias formais. Não é aberto um processo específico para sua apuração, na verdade a informação é encaminhada para as unidades de fiscalização competentes para serem tratadas e utilizadas durante a fase de planejamento das auditorias¹²⁴. Não se abre um processo de denúncia, as informações podem ser utilizadas nos trabalhos periódicos de análise de prestação de contas ou, caso o fato levantado seja muito grave e existam fortes indícios da sua veracidade, pode

¹²⁴ Para mais informações, ver o segundo capítulo desse trabalho onde tratamos da fase de investigação e análise.

ser aberto um processo de auditoria especial ou de análise de processo licitatório, por iniciativa própria do TCE-PE¹²⁵. Assim, pode-se apurar os fatos apontados, porém sem manter nenhum vínculo com a fonte de informação.

Ao cidadão, que apresenta informações por meio da Ouvidoria e fornece algum endereço de contato, é fornecida resposta sobre o encaminhamento dado à sua informação, ou seja, se foi anexada a uma determinada prestação de contas ou se foi aberto um processo específico para sua apuração. A seguir buscamos demonstrar esquematicamente como funciona o processo descrito (fig. 4.2).



(Fig. 4.2 – Funcionamento da Ouvidoria do TCE-PE)

¹²⁵ Assunto tratado no segundo capítulo dessa dissertação, subseção 2.3.1 - a iniciativa do processo de fiscalização.

5 ANÁLISE DOS IMPACTOS PROVOCADOS PELA CRIAÇÃO DA OUVIDORIA DO TCE-PE

Analisaremos neste capítulo os impactos provocados pela criação da Ouvidoria na relação entre o TCE-PE e a sociedade, no mecanismo da denúncia formal e nos trabalhos de fiscalização desenvolvidos por esta instituição. Traremos para análise os dados referentes aos últimos dez anos das denúncias julgadas pelo TCE-PE, das denúncias formais formuladas pelo cidadão, das auditorias especiais e das análises de processos licitatórios realizadas, como também os dados referentes aos atendimentos realizados pela Ouvidoria desde a sua criação.

O nosso objetivo é analisar o comportamento e o grau de utilidade das informações prestadas pela sociedade, por meio da denúncia formal e pela informação prestada via Ouvidoria, para os trabalhos de fiscalização do TCE-PE. Desta forma, analisaremos o comportamento das fiscalizações realizadas por iniciativa¹²⁶ do cidadão (processos de denúncias formais) e da própria instituição (processos de auditoria especial e de análises de licitações).

Quanto à utilidade das informações recebidas pela Ouvidoria para os trabalhos de fiscalização do TCE-PE, aplicamos um questionário para levantar a percepção dos técnicos que desempenham essas funções. Assim, buscamos analisar a utilidade por tipo de auditoria, por procedimentos de seleção nas auditorias, por tipo de informação prestada e por área de atuação e ainda os fatores que reduzem a utilidade da informação, destacando alguns que podem ser caracterizados como problemas na própria qualidade da informação e outros como problemas operacionais do próprio TCE-PE.

5.1 METODOLOGIA

5.1.1 TIPO DE PESQUISA

Tomaremos como base para nossa pesquisa a taxionomia apresentada por Vergara¹²⁷, que classifica a pesquisa quanto a dois critérios básicos - os fins e os meios. Em relação aos

¹²⁶ Mais informações ver o segundo capítulo deste trabalho que trata das diferentes formas de iniciativa dos trabalhos de fiscalização do TCE-PE.

¹²⁷ VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. São Paulo: Atlas, 2000.

fins, a nossa pesquisa é exploratória e descritiva e, quanto aos meios, é bibliográfica, documental, de campo e *ex post facto*.

Exploratória porque analisamos a instituição Tribunal de Contas no Brasil e, conforme exposto por Speck¹²⁸, ainda são escassas as análises acadêmicas a seu respeito. Estudamos mais detalhadamente o caso do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) e os impactos gerados pela criação da sua Ouvidoria, sendo ainda mais raras as análises acadêmicas existentes nesta área específica.

Descritiva, porque analisamos a evolução, nos últimos dez anos, das denúncias formais realizadas pela sociedade ao TCE-PE, das denúncias formais julgadas e das auditorias especiais e análises de processos licitatórios realizadas. Destacando o comportamento destes processos a partir da criação da Ouvidoria do TCE-PE. Além dessa análise, consubstanciada nos dados históricos do TCE-PE, levantamos e analisamos a percepção dos técnicos fiscalizadores do TCE-PE sobre os impactos provocados pela criação da Ouvidoria do TCE-PE e, mais detalhadamente, sobre a utilidade das informações recebidas para os trabalhos de auditoria. Verificamos a utilidade por tipo de auditoria, por processos de seleção nas auditorias, por tipo de informação recebida e por área de atuação e ainda destacamos os principais motivos que reduzem a utilidade da informação.

Bibliográfica, porque fundamentamos a pesquisa em uma base teórica levantada em diversas publicações: livros, revistas, redes eletrônicas, trabalhos publicados, entre outras. Assim, investigamos as publicações que tratam sobre controle social e gestão pública, *accountability*, Tribunais de Contas, função fiscalizadora dos TC's, trabalhos de auditoria, função de ouvidoria dos TC's e *Ombudsman*.

Documental, haja vista termos analisado documentos internos do TCE-PE, como os seus relatórios de atividades, os que geramos a partir da base de dados sobre os seus processos, os da sua Ouvidoria, entre outros.

Pesquisa de campo, pois aplicamos questionário junto aos Auditores, Técnicos de Auditoria, Inspectores de Obras e Técnicos de Inspeção de Obras que atuavam, durante o ano de dois mil e dois, na área de fiscalização do TCE-PE. Vale destacar que as questões desenvolvidas para o questionário foram balizadas no levantamento bibliográfico realizado.

¹²⁸ SPECK, Bruno Wilhelm. *Op. Cit.*

Por fim, *ex post facto*, porque analisamos fatos cujas manifestações ocorreram no período entre os anos de 1993 e 2001 e mesmo os que aconteceram durante o ano de 2002, período em que realizamos a pesquisa, não tínhamos controle sobre as variáveis em questão.

5.1.2 UNIVERSO

Aplicamos a pesquisa de campo no universo dos Auditores, Técnicos de Auditoria, Inspetores de Obras e Técnicos de Inspeção de Obras que estavam atuando, durante o ano de 2002, na área de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE).

Distribuímos os questionários por todos os departamentos de fiscalização do TCE-PE, quais sejam: DCE, DCM e NEG. Obtivemos resposta de 115 servidores o que corresponde a 41,67% da população pesquisada.

UNIVERSO PESQUISADO

Cargo/departamento	DCM	DCE	NEG	TOTAL
Auditor das Contas Públicas	56	35	0	91
Técnico de Auditoria	66	44	0	110
Inspetor de Obras	16	0	19	35
Técnico de Inspeção de Obras	19	0	21	40
TOTAL	157	79	40	276

(Quadro 5.1 – Universo pesquisado.)

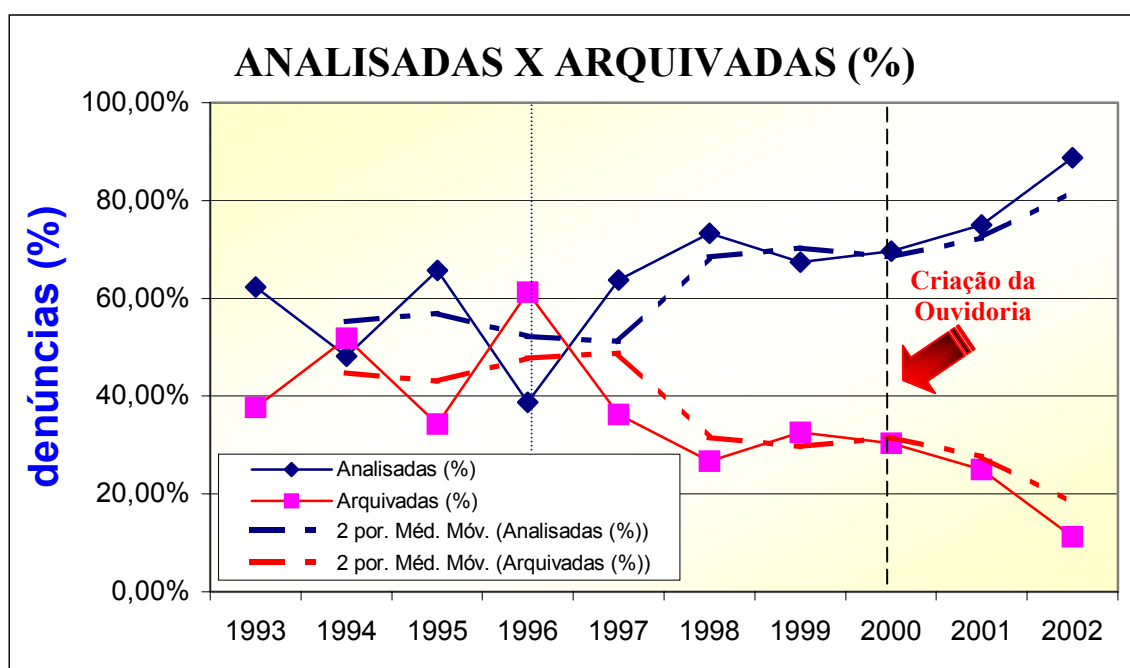
(Fonte: Departamento de Recursos Humanos do TCE-PE)

5.2 DENÚNCIAS JULGADAS PELO TCE-PE

Neste tópico vamos analisar os julgamentos das denúncias formais¹²⁹ formuladas ao TCE-PE no período de 1993 a 2002. Inicialmente, iremos comparar as denúncias que tiveram o mérito analisado (procedentes, procedentes em parte e as improcedentes) com as que não tiveram o mérito analisado (arquivadas).

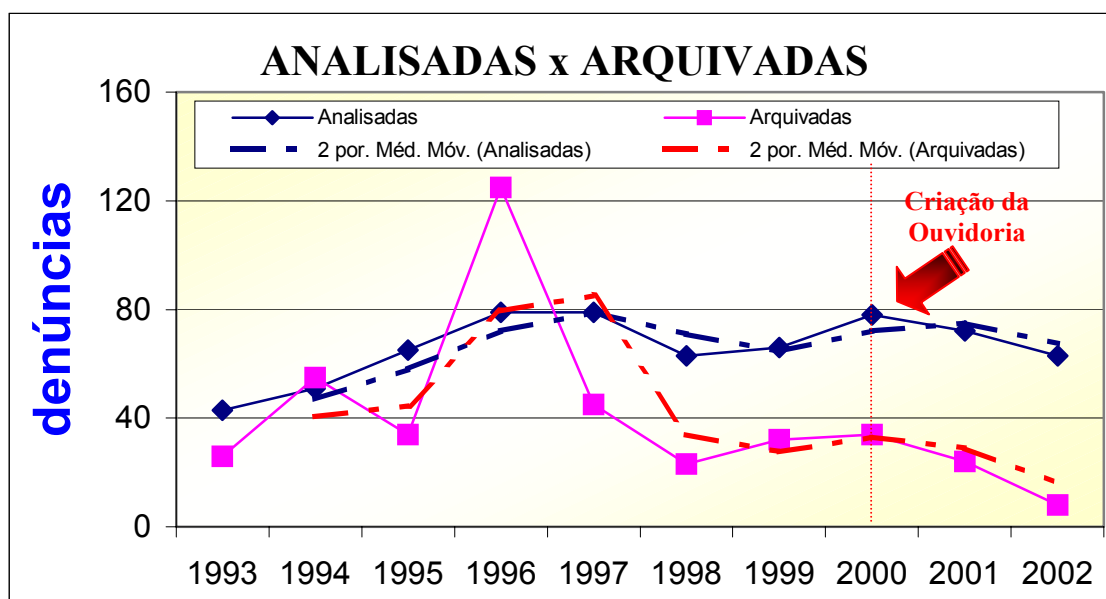
Denúncias/ ano	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Analisadas	43	51	65	79	79	63	66	78	72	63	659
Fiscalizadas(%)	62,32	48,11	65,66	38,73	63,71	73,26	67,35	69,64	75,00	88,73	61,88
Arquivadas	26	55	34	125	45	23	32	34	24	8	406
Arquivadas (%)	37,68	51,89	34,34	61,27	36,29	26,74	32,65	30,36	25,00	11,27	38,12
Total	69	106	99	204	124	86	98	112	96	71	1065
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(Quadro 5.2 – Denúncias analisadas X arquivadas.)
(Fonte: Departamento Geral de Plenário do TCE-PE)



(Gráfico 5.1 – Denúncias Analisadas X Arquivadas - %)

¹²⁹ Os tipos de pronunciamento do TCE-PE foram analisados na seção 4.2 desta dissertação.



(Gráfico 5.2 – Denúncias Analisadas X Arquivadas)

Antes de comentarmos os dados do quadro 5.2 e dos gráficos 5.1 e 5.2, temos que fazer algumas considerações sobre as limitações desta análise. Os dados apresentados são referentes aos julgamentos realizados nos respectivos anos, logo, isso não significa que estes processos foram instaurados no mesmo exercício de julgamento. Por exemplo, as denúncias que foram julgadas no ano de 2002 são compostas por processos que foram instaurados tanto no ano 2002, como nos anos anteriores. Contudo, existe uma tendência de que os processos julgados no ano sejam compostos, principalmente, por aqueles instaurados nos três anos anteriores. No caso do exemplo apresentado, seriam os processos instaurados nos anos 1999, 2000 e 2001.

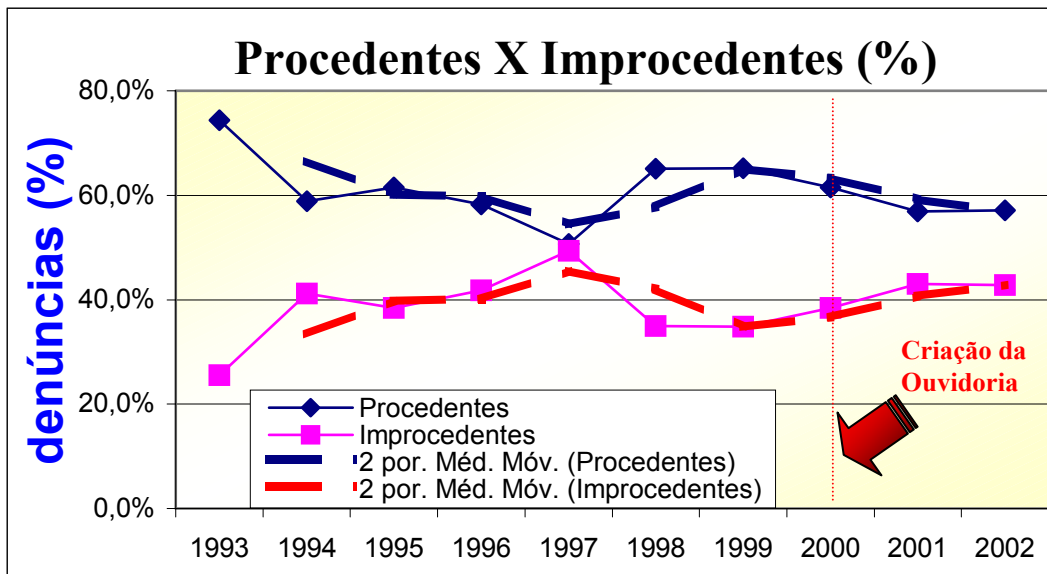
Mesmo considerando as limitações apresentadas, podemos fazer algumas constatações. A primeira que nos chama a atenção é o elevado número de denúncias arquivadas nos últimos dez anos (38,12%), aquelas que não atenderam a todos os requisitos formais exigidos no Regimento Interno. Contudo, percebemos uma forte tendência de queda no percentual relativo das denúncias arquivadas a partir do ano de 1997 (gráfico 5.1), como também a partir do ano 2001. Existe, por outro lado, um aumento relativo nas denúncias analisadas, ou seja, aquelas que o TCE-PE emite decisão conclusiva sobre a sua pertinência. Ao analisarmos os valores absolutos (gráfico 5.2), percebemos que este movimento se deve principalmente à redução nas denúncias arquivadas, pois o número de denúncias analisadas se mantém relativamente estável.

Em relação aos impactos da criação da Ouvidoria nos julgamentos das denúncias formais, ainda não podemos apontar uma tendência, pois muitos dos processos de denúncia instaurados depois da sua criação ainda não foram julgados. Todavia, os processos julgados nos anos de 2001 e 2002 demonstram uma queda no número de processos arquivados, período em que as denúncias formais, que foram instauradas após a criação da Ouvidoria, começaram a ser julgadas.

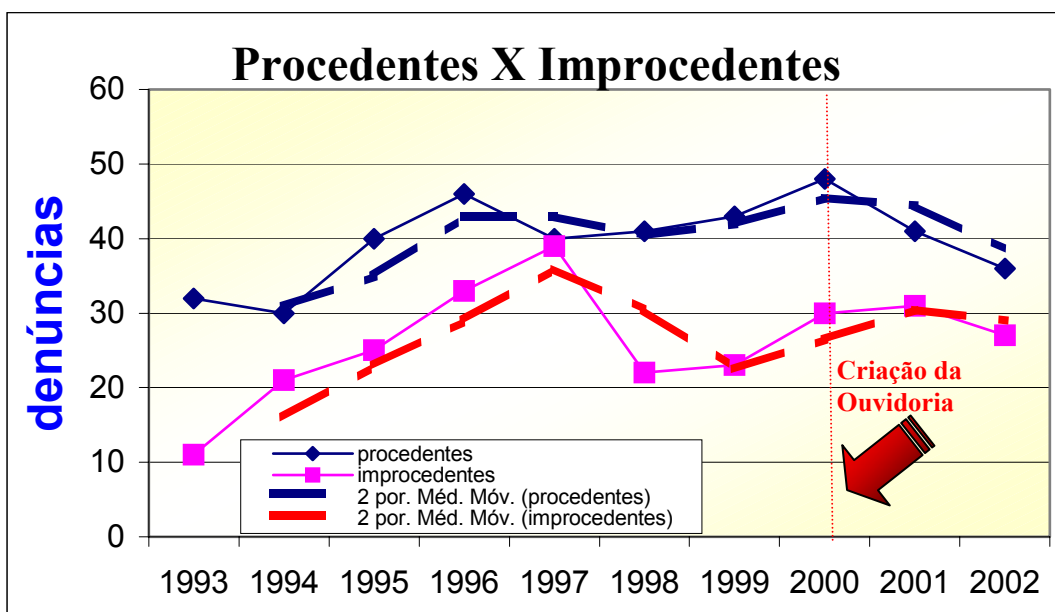
O quadro 5.3 e os gráficos 5.3 e 5.4 apresentam os dados e a evolução das denúncias que tiveram o mérito analisado pelo TCE-PE nos últimos dez anos (procedentes, procedentes em parte e as improcedentes). Antes de passarmos para a análise, temos que fazer algumas considerações. Neste trabalho vamos considerar como uma única categoria as denúncias procedentes e as procedentes em parte, haja vista que ambas geraram os efeitos positivos esperados do mecanismo da denúncia, ou seja, trouxeram informações úteis para o controle da gestão pública. Isso posto, apresentamos os dados em questão:

denúncias/ano	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Procedentes (1)	13	16	21	15	9	12	12	12	11	10	131
Proc. em parte (2)	19	14	19	31	31	29	31	36	30	26	266
(1) + (2)	32	30	40	46	40	41	43	48	41	36	397
(1) +(2) (%)	74,42	58,82	61,54	58,23	50,63	65,08	65,15	61,54	56,94	57,14	60,24
Improcedentes	11	21	25	33	39	22	23	30	31	27	262
Improcedentes (%)	25,58	41,18	38,46	41,77	49,37	34,92	34,85	38,46	43,06	42,86	39,76
Total	43	51	65	79	79	63	66	78	72	63	659
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(Quadro 5.3 – Denúncias procedentes X improcedentes.)
(Fonte: Departamento Geral de Plenário do TCE-PE)



(Gráfico 5.3 – Denúncias procedentes X improcedentes -%)



(Gráfico 5.4 – Denúncias procedentes X improcedentes)

Podemos verificar que o conjunto “das procedentes” e “procedentes em parte”, nos últimos dez anos, perfazem um percentual significativo de (60,24%) das denúncias analisadas e as improcedentes, por sua vez, correspondem a (39,76%). Salientamos que as limitações que comentamos anteriormente também são validas para esta análise. Quanto aos movimentos ocorridos a partir do ano 2000, podemos observar uma pequena tendência de redução nas denúncias julgadas procedentes e um respectivo aumento nas denúncias julgadas improcedentes. Contudo, do ano 2001 para o ano 2002 percebemos uma certa estabilidade

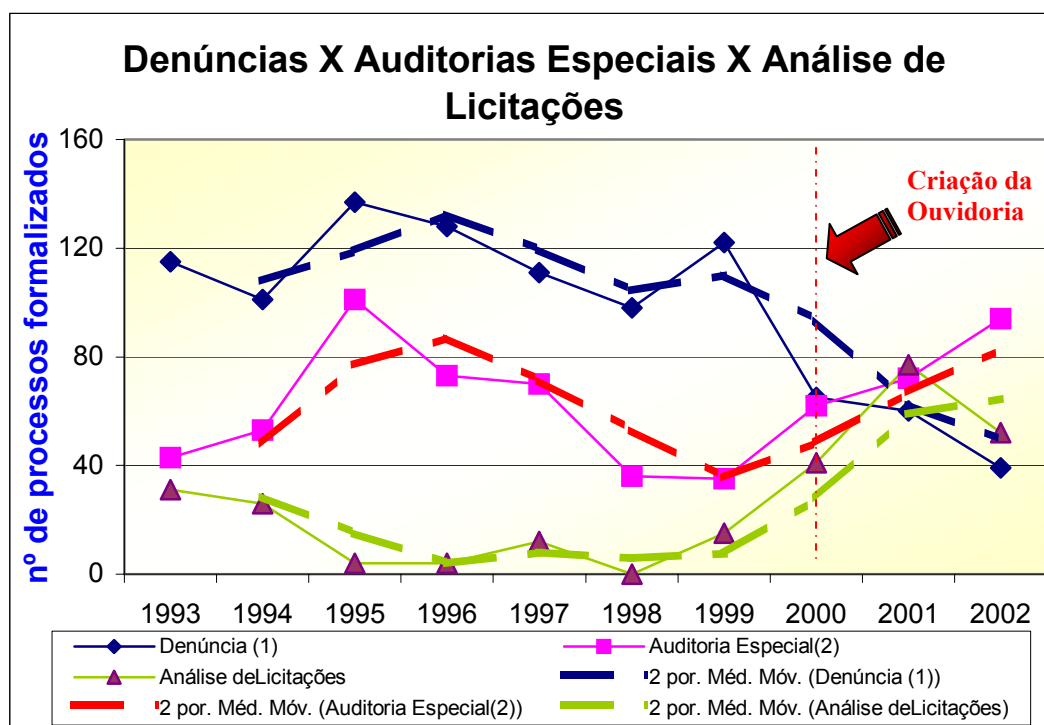
nestes percentuais relativos. Com base nessa análise, ainda não podemos identificar um impacto significativo, provocado pela criação da Ouvidoria, na relação entre as denúncias consideradas procedentes com as improcedentes.

5.3 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS DENÚNCIAS FORMULADAS AO TCE-PE E AS FISCALIZAÇÕES DE INICIATIVA PRÓPRIA DO TCE-PE

O quadro 5.4 e o gráfico 5.5 apresentam o número de denúncias, de auditorias especiais e de análises de processos licitatórios formalizados durante os últimos dez anos. Desta forma, não estamos analisando o número de processos julgados no ano, como nos casos anteriores, mas verificando, por um lado, quantas denúncias foram formalizadas ao TCE-PE em cada ano e, por outro, estamos apresentando a evolução dos processos de auditoria especial e de análise de licitação instaurados por iniciativa própria do TCE-PE.

Exercício de Formalização	Denúncias	Auditorias Especiais	Análise de Licitações
1993	115	43	31
1994	101	53	26
1995	137	101	4
1996	128	73	4
1997	111	70	12
1998	98	36	0
1999	122	35	15
2000	65	62	41
2001	60	72	77
2002	39	94	52

(Quadro 5.4 – Denúncias X Auditorias Especiais X Análise de Licitações)
(Fonte: Base de dados do TCE-PE)



(Gráfico 5.5 – Denúncia X Auditoria Especial X Análise de Licitações)

Assim, podemos identificar, a partir do ano 2000, uma forte tendência de redução nas denúncias formais e um aumento nas auditorias especiais e nas análises de processos licitatórios realizadas. Este movimento pode ter sido provocado pela criação da Ouvidoria, pois ao criar novas formas de comunicação, por um lado, fez reduzir o número de denúncias formalizadas e, por outro lado, aumentaram as informações prestadas pela sociedade sobre atos de gestão por meio da Ouvidoria.

É interessante lembrar que as informações recebidas pela Ouvidoria podem ser apuradas em conjunção com as prestações de contas, em processos de análise de licitações ou por meio de auditorias especiais. Esses dois últimos tipos de processo dependem da iniciativa do TCE-PE para sua instauração e o primeiro tem o número de processos relativamente fixo, pois são auditorias que o TCE-PE está obrigado legalmente a realizar.

Portanto, esse aumento no número de auditorias especiais e de análises de processos licitatórios, pode estar indicando que as informações prestadas pela sociedade, por meio da Ouvidoria, têm sido úteis para os trabalhos de fiscalização. Porém, não temos condições de saber quais destes processos foram motivados pelas informações da Ouvidoria, haja vista que não se mantém o vínculo da origem da informação com o respectivo processo¹³⁰.

¹³⁰ Conforme visto na seção 4.3 deste trabalho.

Porém, podemos afirmar que a capacidade do TCE-PE de se autoprogramar tem aumentado desde a criação da Ouvidoria do TCE-PE, pois as análises de iniciativa própria da instituição têm aumentado nos últimos três anos. Conforme vimos no segundo capítulo desta dissertação, essa é uma característica importante para a manutenção da autonomia da instituição.

5.4 RELAÇÃO ENTRE AS INFORMAÇÕES RECEBIDAS PELA OUVIDORIA E AS DENÚNCIAS FORMAIS REALIZADAS

Aqui vamos expor os dados referentes aos atendimentos realizados pela Ouvidoria desde a sua criação em 26 de maio de 2000 até 31 de dezembro de 2002. Primeiro apresentaremos o quadro 5.5 com os dados classificados por tipo de informação e, em seguida, o quadro 5.6 com os atendimentos realizados por tipo de comunicação.

a) Atendimentos por tipo da informação:

A classificação das informações recebidas pela Ouvidoria é a seguinte:

- 1) informação para fiscalização: são as informações prestadas pela sociedade sobre atos de gestão dos órgãos jurisdicionados ao TCE-PE,
- 2) elogio: são os elogios realizados aos serviços prestados pelo TCE-PE,
- 3) orientação técnica: são consultas ou pedidos de informação sobre temas técnicos da área de competência do TCE-PE,
- 4) reclamação: são as reclamações feitas em relação aos serviços prestados pelo TCE-PE,
- 5) solicitações: são pedidos feitos ao TCE-PE, como por exemplo, a solicitação de cópia de decisões,
- 6) sugestões: são as sugestões feitas ao TCE-PE para o aperfeiçoamento dos seus serviços,
- 7) outros: são as informações que não se enquadram em nenhum dos itens acima.

Atendimentos	2000	2001	2002
Informação p/fiscalização	314	286	164
Elogio	9	20	14
Pedido de Orientação	230	290	149
Reclamação	40	26	43
Solicitações	493 ¹³¹	87	- ¹³²
Sugestão	12	15	13
Outros	10	6	12
Total	1108	730	395

(Quadro 5.5 – Atendimentos da Ouvidoria por tipo de informação.)
(FONTE: Ouvidoria do TCE-PE)

b) Atendimento por tipo de comunicação:

O quadro 5.6 apresenta os atendimentos realizados por tipo de comunicação utilizado, quais sejam:

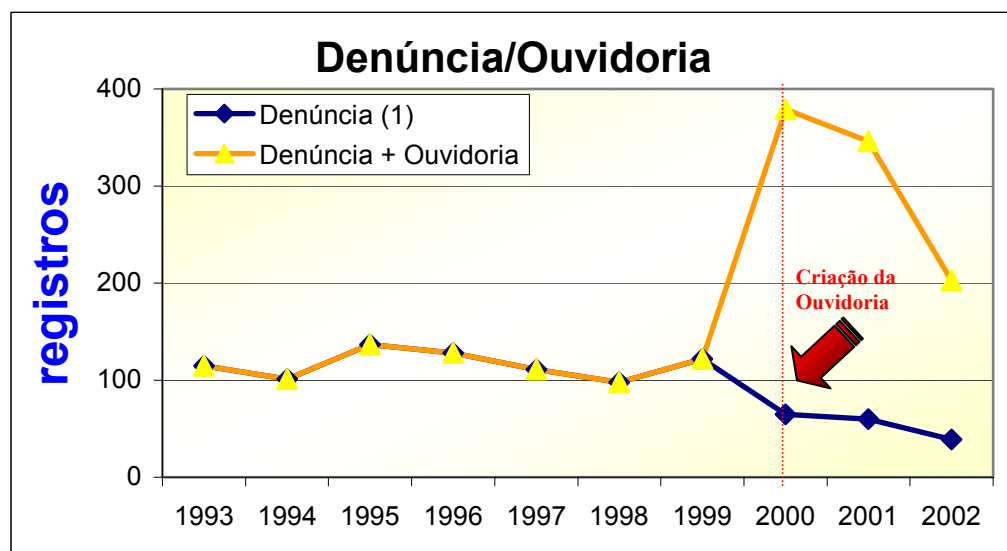
1. Cartas: serviço gratuito oferecido por meio de convênio com a Empresa de Correios. Folhetos explicativos e cartazes publicitários ficavam expostos nas agências dos correios de todos os municípios do Estado de Pernambuco (serviço extinto a partir de 2002);
2. Disque Ouvidoria: serviço gratuito de telefone (0800811027);
3. Correio eletrônico: mensagem eletrônica pelo *E-mail* - ouvidoria@tce.pe.gov.br - ou pelo endereço eletrônico – www.tce.pe.gov.br ;
4. Expresso cidadão: Quiosque eletrônico disponível no Expresso Cidadão (agência do governo do Estado de Pernambuco onde são oferecidos diversos serviços públicos);
5. Telefone: serviço oferecido por meio de telefone fixo normal (3413- 7775);
6. Visita Pessoal: serviço oferecido na sede do TCE-PE, (Rua da Aurora, 885, Boa Vista, Recife-PE);
7. FAX: serviço oferecido por meio do fax – 3221-7791.

¹³¹ houve uma grande demanda por acórdãos de aposentadoria que foram exigidos no cadastramento dos inativos promovido pelo governo do Estado de Pernambuco.

Tipo de Comunicação	2000	2001 ¹³³	2002
Carta	163	219	31 ¹³⁴
Disque Ouvidoria (0800)	168	86 (115)	88 (118)
Correio Eletrônico	154	306	203
Expresso Cidadão	0 ¹³⁵	8	10
Telefone	70	35 (46)	19 (25)
Visita Pessoal	543 ¹³⁶	68 (91)	44 (59)
FAX	10	08	0
Total	1108	730 (793)	395 (446)

(Quadro 5.6 – Atendimentos da Ouvidoria por tipo de comunicação)
(Fonte: Ouvidoria do TCE-PE)

Vejamos agora o gráfico 5.6 com a evolução das denúncias formais e a sua relação com o somatório das “denúncias formais” com as “informações para fiscalização” recebidas por meio da Ouvidoria, a partir do ano dois mil.



(Gráfico 5.6 – Denúncias/Ouvidoria. Fonte: TCE-PE)

¹³² A partir do ano 2002 as solicitações passaram a ser classificadas como pedido de orientação.

¹³³ Durante este ano houve uma redução no horário de funcionamento da Ouvidoria por conta do racionamento de energia, permanecendo este horário até o final do ano de 2002. Desta forma, apresentamos entre parênteses os dados ponderados pela diferença de horários, nos canais de comunicação que sofreram perdas com tal alteração.

¹³⁴ A partir deste ano foi extinto o convênio com os correios, deixando de ser oferecido o serviço gratuito de cartas disponíveis nas agências dos correios de todas as cidades de Pernambuco.

¹³⁵ Este serviço foi implantado em 2001

¹³⁶ houve uma grande demanda por acórdãos de aposentadoria que foram exigidos no recadastramento dos inativos promovido pelo governo do Estado de Pernambuco.

Fazendo uma análise destes dados e considerando as conclusões que chegamos quando tratamos da denúncia formal ao TCE-PE, podemos identificar um dos possíveis motivos para a redução no número de denúncias formalizadas e de denúncias arquivadas nos últimos três anos (2000, 2001 e 2002). Os novos canais de comunicação, isentos de formalismos, fizeram com que principalmente aquelas denúncias que fatalmente iriam ser arquivadas, por não atenderem aos requisitos formais, migrassem para a comunicação via Ouvidoria. Nestes casos, elas são tratadas gerencialmente, os auditores verificam a relação custo benefício de se apurar as informações apresentadas durante a fase de planejamento¹³⁷ das auditorias, considerando os critérios de seleção de enfoque, áreas, amostras e procedimentos que serão aplicados.

Outra constatação que podemos chegar é que a Ouvidoria incluiu novos atores no controle social, enquanto no período entre 1993 e 1999 tínhamos em média 116 denúncias formais, agora no período entre os anos 2000 e 2002 temos uma média de 309 registros entre denúncias formais e informações recebidas pela Ouvidoria. Todavia, o número de informações recebidas pela Ouvidoria, desde a sua criação, está numa tendência declinante. Alguns dos motivos para esta tendência são evidentes, como a redução do seu horário de funcionamento, dos meios de comunicação disponíveis e da sua divulgação na mídia. Porém, outros motivos podem estar influenciando, como uma possível insatisfação dos cidadãos com as respostas apresentadas pela Ouvidoria.

Embora tenhamos constatado um aumento nas informações prestadas pela sociedade sobre irregularidades em atos de gestão pública, ainda não sabemos se estas informações têm sido úteis para os trabalhos de auditoria.

É verdade que já identificamos, a partir da criação da Ouvidoria, um aumento no número de auditorias especiais e de análises de processos licitatórios realizadas. Mas como esses são desvinculados da fonte de informação e muitos deles ainda não foram julgados pelo TCE-PE e, além disso, muitas das informações foram utilizadas durante as auditorias de prestação de contas, ficamos impossibilitados de analisar a utilidade destas informações para os respectivos trabalhos de auditoria por meio do conteúdo das decisões emanadas. Buscando aferir esta utilidade, aplicamos um questionário junto aos servidores do TCE-PE que atuam na área de fiscalização. Os resultados desta pesquisa estão analisados na seção seguinte.

¹³⁷ Assunto tratado no segundo capítulo desta dissertação, na subseção 2.3.2, que trata da fase de investigação e análise das auditorias.

5.5 PERCEPÇÕES QUANTO À CRIAÇÃO DA OUVIDORIA DO TCE-PE

Analisando os dados obtidos, verificamos que a iniciativa tomada pelo TCE-PE de criar uma Ouvidoria para recepcionar informações, inclusive anônimas, por meio de comunicação informal (telefone, cartas, e-mail e internet) e encaminha-las para serem tratadas pelas unidades de fiscalização foi considerada como positiva por 95,61% dos entrevistados

Em relação às consequências desta iniciativa, fizemos algumas afirmações para serem avaliadas pelos pesquisados. As duas primeiras afirmações tratam da relação entre o “TCE-PE” e a “Sociedade”, as três seguintes tratam da melhoria nos trabalhos de auditoria e a última trata da melhoria na imagem institucional do TCE-PE.

5.5.1 PERCEPÇÃO QUANTO À RELAÇÃO ENTRE A SOCIEDADE E O TCE-PE

Para levantarmos a percepção quanto à relação entre a sociedade e o TCE-PE, submetemos duas afirmações à análise dos entrevistados:

1. “Esta iniciativa facilitou o acesso do cidadão aos serviços prestados pelo TCE-PE”;
2. “Encorajou o cidadão a relatar as irregularidades na gestão pública, sem temer represálias.”

Afirmação	Discordo				Concordo			
	Totalmente	muito	pouco	TOTAL	Pouco	muito	totalmente	TOTAL
(1)	0,89%	1,79%	0,89%	3,57%	17,86%	62,50%	16,07%	96,43%
(2)	0,88%	1,75%	2,63	5,26%	20,18%	50,98%	23,68%	94,74%

(Quadro 5.7 – Percepção quanto à relação entre a sociedade e o TCE-PE)

Avaliando esses números, verificamos que, segundo a percepção dos técnicos fiscalizadores, a relação do TCE-PE com a sociedade melhorou, sob o aspecto da facilidade de acesso e do encorajamento para apresentar informações. Pois, (96,43%) concordam com a primeira afirmação, sendo (78,57%) entre totalmente e muito e (94,74%) concordam com a segunda afirmação, sendo (74,56%) entre totalmente e muito. Considerando esta percepção e o fato de efetivamente ter ocorrido um aumento no número de contatos entre os cidadãos e o

TCE-PE, podemos concluir que, com a criação da Ouvidoria, houve efetivamente uma melhoria na relação entre a sociedade e o TCE-PE sob os aspectos antes citados.

5.5.2 PERCEPÇÃO QUANTO ÀS MELHORIAS NOS TRABALHOS DE FISCALIZAÇÃO DO TCE-PE

Passando a analisar as questões que tratam das melhorias nos trabalhos do TCE-PE, vejamos outras afirmações:

- 1 - “As informações recepcionadas pela Ouvidoria têm auxiliado o processo de seleção de áreas e amostras a serem auditadas”;
- 2 - “As informações recepcionadas pela Ouvidoria têm auxiliado o processo de seleção dos procedimentos de auditoria a serem aplicados”;
- 3 - “O TCE-PE tem tido condições operacionais de utilizar estas informações nos trabalhos de auditoria”.

Afirmação	Discordo				Concordo			
	totalmente	Muito	pouco	TOTAL	Pouco	muito	totalmente	TOTAL
1	5,31%	6,19%	8,85%	20,35%	53,98%	22,17%	3,54%	79,65%
2	8,85%	8,85%	15,04%	32,74%	44,25%	20,35%	2,85%	67,26%
3	6,14%	7,89%	14,04%	28,07%	50,00%	18,42%	3,51%	71,93%

(Quadro 5.8 – Percepção quanto às melhorias nos trabalhos de fiscalização do TCE-PE)

Nessas três últimas afirmações, que tratam da melhoria dos trabalhos de fiscalização, a concordância, apesar de alta, ficou muita concentrada no item “concordo pouco” (1ª-53,98%, 2ª-44,25% e 3ª-50,00%). Verificamos também um aumento da discordância em relação às duas afirmações que tratavam da relação entre a “sociedade” e o “TCE-PE”, enquanto estas tiveram uma discordância de (3,57%) na primeira e (5,26%) na segunda afirmação, aquelas tiveram (20,35%) na primeira, (32,74%) na segunda e (28,07%) na sua terceira afirmação.

Estes dados nos levam a concluir que, segundo a percepção dos técnicos fiscalizadores do TCE-PE, a criação da Ouvidoria tem gerado efeitos positivos principalmente na relação

entre a “sociedade” e o “TCE-PE”, contudo, não tem provocado todas as melhorias esperadas nos trabalhos de fiscalização.

5.5.3 – PERCEPÇÃO QUANTO À MELHORIA NA IMAGEM DO TCE-PE

Esta última afirmação pode ser considerada como um efeito esperado das afirmações anteriores, pois a partir da melhoria dos trabalhos do TCE-PE e da sua relação com a sociedade, espera-se como resultado a melhoria de sua imagem institucional.

1 - “Melhorou a imagem institucional do TCE”.

Discordo – 4,46%			Concordo – 95,54%		
totalmente	Muito	Pouco	Pouco	muito	totalmente
0,00%	1,79%	2,68%	49,11%	41,07%	5,36%

(Quadro 5.9 – Percepção quanto à melhoria na imagem do TCE-PE)

A concordância e discordância mantiveram o mesmo patamar das afirmações que tratavam da relação entre o “TCE-PE” e a “sociedade”, porém a intensidade da concordância não foi a mesma. Aqui houve uma maior concentração na opção “concordo pouco”, enquanto as afirmações que tratavam da relação entre o “TCE-PE” e a “sociedade” tiveram respostas concentradas nas opções “concordo muito e totalmente”.

Essas análises nos levam a concluir que, segundo a percepção dos técnicos do TCE-PE que realizam trabalhos de fiscalização, a iniciativa em questão gerou melhoras na relação entre a sociedade e o TCE-PE, sob os aspectos da facilidade de acesso e do encorajamento para apresentar denúncias, contudo, as informações recepcionadas ainda não têm gerado os benefícios desejados para os trabalhos de auditoria, o que pode comprometer a qualidade das respostas da Ouvidoria à sociedade e, por conseguinte, não gerar a esperada melhoria na imagem institucional do TCE-PE.

5.6 PERCEPÇÃO QUANTO A UTILIDADE DAS INFORMAÇÕES PARA OS TRABALHOS DE FISCALIZAÇÃO

Buscamos analisar a utilidade dos diferentes tipos de informação para os diferentes tipos de trabalhos de fiscalização realizados pelo TCE-PE. Inicialmente é bom frisar que (73,68%) dos entrevistados utilizaram, pelo menos uma vez, informações recepcionadas pela Ouvidoria em trabalhos de auditoria, sendo que destes (46,91%) utilizaram uma ou duas vezes, (27,16%) três ou quatro vezes, (7,41%) entre cinco e oito vezes e (18,52%) mais de 08 vezes.

Ao perguntarmos de uma forma geral, em que medida as informações recepcionadas pela Ouvidoria do TCE-PE são úteis para os trabalhos e auditoria, obtivemos as seguintes respostas:

Hipóteses	Respostas
Nunca são úteis;	2,68%
Raramente são úteis, aumentam o trabalho a ser realizado pelas unidades fiscalizadoras sem resultar em aumento de eficiência das auditorias;	11,61%
São úteis somente quando a informação faz referência a áreas que são obrigatoriamente auditadas pelo TCE	14,29%
São úteis somente quando a informação faz referência a áreas previstas nos programas de auditoria	3,57%
São úteis somente nos casos que fazem referência a fatos compreendidos nas competências constitucionais do TCE	42,86%
Sempre são úteis.	25,00%

(Quadro 5.10 – Percepção geral quanto a utilidade das informações para os trabalhos de fiscalização)

Verificamos que a percepção geral é que as informações são úteis, pois (67,86%) entendem que são sempre úteis ou são úteis nos casos que fazem referência a fatos compreendidos nas competências constitucionais do TCE, a primeira hipótese abrange todas as informações recepcionadas pela Ouvidoria e a segunda a grande maioria delas.

Outra hipótese que foi escolhida por (3,57%) dos entrevistados foi - “que são úteis quando a informação faz referência a áreas previstas nos programas e auditoria” - restringe a utilidade às áreas que o TCE-PE já tem procedimentos previstos em seus programas de auditoria para apurar aquele tipo de irregularidade, excluindo as informações que são de sua

competência mas ainda não foram desenvolvidos procedimentos específicos para sua apuração. Portanto, esse não parece ser um problema para a utilidade da informação.

A hipótese - “que são úteis quando a informação faz referência a áreas obrigatoriamente auditadas pelo TCE” - restringiu ainda mais as possibilidades de utilidade, pois só são úteis aquelas informações que tratam de temas que o TCE-PE obrigatoriamente tem de emitir opinião ou decisão. Provavelmente os (14,29%) que votaram nesta opção acreditam que o TCE-PE já tem toda a sua capacidade operacional envolvida em fiscalizações obrigatórias.

Por último, temos as duas hipóteses mais restritivas - “raramente são úteis, aumentam o trabalho a ser realizado pelas unidades fiscalizadoras sem resultar em aumento de eficiência das auditorias” e “que nunca são úteis” - juntas elas representam (14,29%) dos entrevistados. Nesse grupo encontramos as pessoas que, de uma forma geral, não têm percebido utilidade nas informações recebidas pela Ouvidoria para os trabalhos de fiscalização que eles realizam.

5.6.1 PERCEPÇÃO DA UTILIDADE POR TIPO DE AUDITORIA

Passando da análise geral para uma mais específica, vejamos a utilidade das informações por tipo de auditoria.

Tipo de auditoria	Inútil	Pouco útil	Útil	Muito útil
Prestação de Contas	4,42%	36,28%	52,21%	7,08%
Concomitantes (preventivas)	0,87%	6,09%	53,00%	40,00%
Especiais	1,75%	15,79%	53,51%	28,25%
Denúncias Formais	1,79%	8,04%	39,29%	50,89%
De natureza Operacional	5,77%	20,19%	58,65%	15,38%

(Quadro 5.11 – Percepção da utilidade por tipo de auditoria)

Da análise dos dados, podemos aduzir que a utilidade da informação aumenta para os trabalhos que analisam os fatos mais próximos do momento em que eles estão acontecendo – como as auditorias concomitantes, (93%) entre muito útil (40%) e útil (53%) - como também, para os trabalhos que têm um objeto de análise mais específico, é o caso das auditorias de

denúncias formais (quando a informação for relacionada a uma denúncia formal pré-existente) – (90,18%) entre muito útil (50,89%) e útil (39,28%) – e das auditorias especiais – (82,46%) entre muito útil (28,95%) e útil (53,51%). A utilidade diminui para as auditorias de natureza operacional¹³⁸, (74,04%) entre muito útil (15,38%) e útil (58,65%), como também para as auditorias de prestação de contas, (59,29%) entre muito útil (7,08%) e útil (52,21%). Este último tipo de auditoria caracteriza-se por ser muito abrangente, realizado *a posteriori* e representa a maior parte dos trabalhos desenvolvidos pelo TCE-PE.

Identificamos também uma correlação direta entre a questão que trata da utilidade da informação para as Auditorias de Natureza Operacional e as questões relativas à utilidade da informação que tratam de práticas antieconômicas (0,4429) e da falta de efetividade das políticas públicas (0,4058). Portanto, as pessoas que percebem uma maior utilidade nas informações para as auditorias de natureza operacional são aquelas que também percebem utilidade nas informações que tratam de práticas antieconômicas e da falta de efetividade das políticas públicas.

5.6.2 PERCEPÇÃO DA UTILIDADE POR PROCESSO DE SELEÇÃO NAS AUDITORIAS

Aprofundando mais a nossa análise, veremos em que momento do trabalho de auditoria¹³⁹ a informação é mais útil.

Processo de Seleção:	Inútil	Pouco útil	Útil	Muito útil
Do enfoque do trabalho	3,51%	35,09%	50,00%	11,40%
Das áreas	3,54%	21,24%	53,98%	21,24%
Das amostras	1,77%	21,24%	51,33%	25,66%
Dos procedimentos de auditoria	4,5%	34,23%	48,65%	12,61%
Para a abertura de auditorias especiais	2,63%	16,67%	52,63%	28,07%

(Quadro 5.12 – Percepção da utilidade por processo de seleção nas auditorias)

¹³⁸ tipo de auditoria ainda pouco disseminado no TCE-PE, apenas 13,16% dos entrevistados declararam já ter realizado auditorias de natureza operacional.

¹³⁹ Mais informações ver o segundo capítulo deste trabalho, subseções 2.3.1 e 2.3.2.

Mantendo a coerência com as respostas dadas às questões anteriores, verificamos que, segundo a percepção dos técnicos fiscalizadores, as informações são mais úteis para a abertura de auditorias especiais - (80,70%) entre muito útil (28,07%) e útil (52,63%); para a seleção de amostras dentro das áreas a serem auditadas - (76,99%) entre muito útil (25,66%) e útil (51,33%) e para a seleção das áreas a serem auditadas - (75,22%) entre muito útil (21,24%) e útil (53,98%). A utilidade diminui para a seleção do enfoque do trabalho de auditoria – (61,40%) entre muito útil (11,40%) e útil (50%) – e para a seleção dos procedimentos de auditoria a serem aplicados nos trabalhos de auditoria – (61,26%) entre muito útil (12,61%) e útil (48,65%).

Desta forma, podemos concluir que as informações têm servido mais para abertura de auditorias especiais, para seleção de amostras e áreas a serem auditadas, do que para seleção do enfoque dos trabalhos e dos procedimentos de auditoria que serão aplicados. Ou seja, segundo a percepção dos técnicos fiscalizadores do TCE-PE, as informações servem mais para indicar onde encontrar a irregularidade do que para induzir a forma de análise do TCE-PE.

5.6.3 PERCEPÇÃO DA UTILIDADE POR TIPO DE INFORMAÇÃO

O quadro 5.13 demonstra os dados referentes à percepção dos entrevistados quanto à utilidade dos diferentes tipos de informação, recebidos pela Ouvidoria, para os trabalhos de auditoria.

A informação que trata:	Inútil	Pouco útil	Útil	Muito útil
De atos ilegais	0%	16,52%	50,43%	33,04%
De práticas antieconômicas	0%	20,87%	47,83%	31,30%
Da ineficácia da gestão pública	6,09%	18,26%	46,09%	29,57%
Da falta de efetividade das políticas públicas	19,47%	40,71%	29,20%	10,62%
De imoralidade da gestão pública	1,77%	19,47%	41,59%	37,17%

(Quadro 5.13 – Percepção da utilidade por tipo de informação)

O tipo de informação que foi identificado como o mais útil foi o que trata de atos ilegais, (83,48%) dos entrevistados o consideraram entre muito útil (33,04%) e útil (50,43%), é importante observar que neste tópico ninguém o considerou como inútil, as informações que tratam de atos que ferem a economicidade tiveram (79,13%) entre muito útil (31,30%) e útil (47,83%), as que tratam imoralidades tiveram (78,76%) entre muito útil (37,17% - o maior índice entre os diferentes tipos de informação) e útil (41,59%), as que tratam da ineficácia da gestão pública tiveram 75,65% entre muito útil (29,57%) e útil (46,09%) e as que tratam da falta de efetividade das políticas públicas foram consideradas de menor utilidade, (39,82%) entre muita utilidade (10,62%) e útil (29,20%).

Constatamos que a utilidade da informação está vinculada ao tipo de enfoque das auditorias desenvolvidas pelo TCE-PE. Como a maioria das auditorias desenvolvida pelo TCE-PE é realizada no estilo tradicional¹⁴⁰, analisando a legalidade, moralidade, com algumas ferramentas de análise de economicidade, logo, são estes os tipos de informação que têm maior utilidade. Enquanto aquelas que são analisadas por meio das auditorias de natureza operacional, principalmente as que tratam da falta de efetividade das políticas públicas, são consideradas de baixa utilidade.

5.6.4 PERCEPÇÃO DOS FATORES QUE REDUZEM A UTILIDADE DAS INFORMAÇÕES

Tendo analisado a utilidade dos diferentes tipos de informação para os diferentes tipos de auditoria, é de bom alvitre que estudemos também os fatores que reduzem a utilidade da informação. Relacionamos no questionário sete motivos que reduzem a utilidade da informação e pedimos que fossem graduados na ordem de um a sete, classificando desde o número 01 (o motivo que mais tem influenciado na redução da utilidade da informação) até o número 07 (o motivo que menos tem influenciado). É importante salientar que quatro destes motivos estão relacionados com a qualidade da informação e três com a capacidade operacional do TCE-PE, entretanto, não fizemos esta diferenciação no questionário que aplicamos.

a) Relacionados com a qualidade da informação:

- 1 – Não há confiabilidade na informação,
- 2 – As informações prestadas não são relevantes,
- 3 – As informações prestadas são incompletas e
- 4 – As informações prestadas estão fora da área de competência do TCE-PE.

b) Relacionados com a capacidade operacional do TCE-PE:

- 1 – Não há tempo suficiente para apurar os fatos relatados, os procedimentos obrigatórios ocupam todo o tempo disponível;
- 2 – A maioria das auditorias são *a posteriori*, impossibilitando a apuração oportuna dos fatos relatados;
- 3 – Ainda não estamos realizando (ou realizamos poucas) auditorias de natureza operacional; impossibilitando analisar as informações que tratam de falta de economicidade, eficiência, (eficácia e efetividade das ações governamentais).

Motivos para a redução da utilidade (quanto menor o valor apresentado, mais importância foi atribuída ao item)	Grupo todo	> 4 vezes
Não há <u>tempo suficiente</u> para apurar os fatos relatados, os procedimentos obrigatórios ocupam todo o tempo disponível	3,22	3,14
As informações prestadas são <i>incompletas</i>	3,34	3,48
<u>Não</u> estamos realizando Auditorias de <u>natureza operacional</u>	3,55	3,48
Maioria das Auditorias são <u><i>a posteriori</i></u>	3,66	3,48
Não há <i>confiabilidade</i> na informação	4,42	4,43
As informações não são <i>relevantes</i>	4,75	4,95
As informações estão <i>fora da competência</i> do TCE-PE	4,78	5,91

(Quadro 5.14 – Percepção dos motivos que reduzem a utilidade da informação)

¹⁴⁰ Sobre esse tipo de auditoria tratamos na subseção 2.3.3 deste trabalho, é caracterizada por focar principalmente a análise da legalidade.

O quadro (5.14) apresenta os motivos ordenados de acordo com a média obtida, desde o principal motivo até o que menos tem influenciado na utilidade da informação. A segunda coluna contém as médias de todo o grupo pesquisado e a terceira coluna as do grupo de entrevistados que já usaram mais de 04 vezes informações da Ouvidoria em trabalhos de auditoria. Vale salientar que quanto menor a média mais relevante é o motivo.

Os dados nos levam a concluir que os fatores de redução da utilidade das informações estão mais concentrados nas questões operacionais do TCE-PE do que na qualidade da informação. Dos quatros principais motivos, apenas o segundo - “as informações são incompletas” - tem relação com qualidade da informação. Os outros três principais motivos estão relacionados com a capacidade operacional do TCE-PE, o 1º “Não há tempo suficiente para apurar os fatos relatados, os procedimentos obrigatórios ocupam todo o tempo disponível”, o 3º “Ainda não estamos realizando (ou realizamos poucas) auditorias de natureza operacional; impossibilitando analisar as informações que tratam de falta de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais” e o 4º “A maioria das auditorias são *a posteriori*, impossibilitando a apuração oportuna dos fatos relatados”.

É interessante observar que quando selecionamos as opiniões do grupo de pessoas que já utilizaram pelo menos 5 vezes as informações da Ouvidoria em trabalhos de Auditoria, verificamos que o resultado reforça as nossas conclusões. A ordem sequencial dos motivos é mantida, porém ocorre um empate na segunda colocação entre os motivos que antes tinham ficado em 2º, 3º e 4º lugar, além do que, todos os motivos referentes à capacidade operacional do TCE-PE têm as médias reduzidas e todos os motivos referentes à qualidade da informação têm as médias acrescidas, aumentando a diferença entre as médias.

Entre os motivos relacionados com a qualidade da informação, o que tem maior influência é - “informações incompletas”, ou seja, o problema central das informações não é o fato do seu conteúdo estar fora da área de competência do TCE-PE, nem a sua relevância e nem a sua confiabilidade. O problema central são as informações incompletas, que não indicam precisamente, nem caracterizam, da forma devida, a irregularidade apontada.

Corroborando com a constatação que a redução da utilidade das informações está relacionada com questões operacionais do TCE-PE, identificamos uma correlação entre a questão que trata das condições operacionais do TCE-PE de utilizar as informações nos trabalhos de auditoria (questão 6.6) e as questões que tratam sobre a utilidade das informações para os trabalhos de fiscalização, tanto de uma forma geral (questão 07 – 0,507), como de uma forma específica para as auditorias de prestação de contas (questão 8.1 – 0,438),

auditorias especiais (questão 8.3 – 0,4112) e as auditorias de denúncias formais (questão 8.4 – 0,4523). Ou seja, as pessoas que tem identificado que o TCE-PE tem tido condições operacionais de utilizar as informações nos trabalhos de auditoria, são aquelas que percebem de uma forma geral utilidade nas informações para os trabalhos de fiscalização.

5.6.5 PERCEPÇÃO POR ÁREA DE ATUAÇÃO

A percepção quanto à utilidade das informações pode sofrer variações entre as pessoas que atuam nas áreas de auditoria mais abrangentes e aqueles que atuam em uma área mais específica. Uma das conclusões a que chegamos, na subseção 5.6.1, foi a de que a informação tem uma utilidade maior para os trabalhos com uma finalidade específica. Neste sentido, buscamos comparar a percepção de dois grupos:

- (1) formado pelos Auditores e Técnicos de Auditoria – este grupo realiza fiscalizações em diversas áreas. Por exemplo, em um único trabalho de análise de prestação de contas esses técnicos podem analisar a área orçamentária, patrimonial, financeira, licitações, contratos, despesas com pessoal, passagens aéreas, serviços terceirizados, combustível, entre muitos outros tipos de despesa, além da análise do cumprimento de Leis específicas, como a Lei do FUNDEF e a Lei de Responsabilidade Fiscal.
- (2) Formado pelos Inspetores de Obras e Técnicos de Inspeção de Obras – este grupo analisa as licitações e as despesas específicas da área de engenharia, ou seja, o seu foco de trabalho é bem especializado em obras públicas.

Tipos de Auditoria	Grupo (1) (%)			Grupo (2) (%)		
	Útil	Muito útil	Total	Útil	Muito útil	Total
Prestação de Contas	48,19	6,02	54,22	63,33	10,00	73,33
Auditorias Concomitantes	57,14	34,52	91,67	41,94	54,84	96,77
Auditorias Especiais	50,60	27,16	77,76	61,29	35,48	96,77
Denúncias formais	43,37	43,37	86,74	25,81	67,74	93,55
Auditorias Operacionais	51,32	17,11	68,42	78,57	10,71	89,29

(Quadro 5.15 – Percepção da utilidade por tipo de auditoria e por área de atuação)

Tipos de Informação	Grupo (1) (%)			Grupo (2) (%)		
	Útil	Muito útil	Total	Útil	Muito útil	Total
Atos ilegais	47,62	33,33	80,95	58,06	32,26	90,32
Práticas antieconômicas	44,05	29,76	73,81	58,06	35,48	93,55
Ineficácia da gestão	42,86	29,76	72,62	54,84	29,03	83,87
Falta de efetividade	22,62	11,90	34,52	48,28	6,9	55,17
Imoralidades	43,37	31,33	74,70	36,67	53,33	90,00

(Quadro 5.16 – Percepção da utilidade por tipo de informação e por área de atuação)

Motivos para a redução da utilidade	Todo o grupo	Grupo (1)	Grupo (2)
Não há tempo suficiente para apurar os fatos relatados, os procedimentos obrigatórios ocupam todo o tempo disponível	3,22	3,00	3,85
As informações prestadas são incompletas	3,34	3,36	3,29
Não estamos realizando Auditorias de natureza operacional	3,55	3,63	3,32
Maioria das Auditorias são a posteriori	3,66	3,48	4,22
Não há confiabilidade na informação	4,42	4,48	4,22
As informações não são relevantes	4,75	4,92	4,26
As informações estão fora da competência do TCE-PE	4,78	4,71	4,96

(Quadro 5.17 – Percepção dos motivos que reduzem a utilidade da informação por área de atuação)

Refletindo sobre estes dados, podemos concluir que os Inspetores e Técnicos de Inspeção percebem uma maior utilidade nos diferentes tipos de informação para os diferentes tipos de auditoria do que os Auditores e Técnicos de Auditoria. Em relação ao tipo de auditoria, a diferença de percepção é maior nas auditorias de prestação de contas, auditorias especiais e auditorias de natureza operacional. Enquanto em relação ao tipo de informação, a diferença de percepção é maior para as informações que tratam de práticas antieconômicas, da falta de efetividade das políticas públicas e de imoralidades. Vale ressaltar, que os trabalhos

desenvolvidos pelos engenheiros do TCE-PE têm como uma das suas principais características a análise da economicidade, ou seja, eles utilizam valores de mercado, publicados em revistas especializadas, como parâmetro de análise do custo das obras. Portanto, os engenheiros percebem uma maior utilidade neste tipo de informação devido aos mecanismos de análise que dispõem.

O quadro 5.17 apresenta os motivos que reduzem a utilidade da informação. Analisando comparativamente os dados, verificamos que os motivos apresentados pelos dois grupos sofrem algumas variações. Podemos constatar que o problema da informação incompleta é comum aos dois grupos. Mas, quando vamos analisar a questão operacional, vemos que os auditores sofrem mais com a questão temporal, os trabalhos obrigatórios ocupam todo o tempo disponível e a maioria das auditorias que eles realizam são *a posteriori*, enquanto o grupo de engenharia enfatiza a questão da ausência de auditorias de natureza operacional.

CONCLUSÕES

A organização de nossa pesquisa foi balizada no objetivo que propomos alcançar, qual seja: levantar um embasamento teórico e prático sobre a relação entre as funções de ouvidoria e de fiscalização dos Tribunais de Contas do Brasil. No campo teórico, estudamos o conceito de controle social no contexto da gestão pública (1º Capítulo), as atuais atribuições, estrutura e funções dos Tribunais de Contas do Brasil (2º Capítulo) e, mais detalhadamente, as suas funções fiscalizadoras (2º Capítulo) e de ouvidoria (3º Capítulo). No campo prático, estudamos o modelo inovador adotado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) quando da criação de sua Ouvidoria (4º e 5º Capítulos), especificamente os impactos gerados no mecanismo da denúncia formal, nos trabalhos de fiscalização e na relação entre a instituição e a sociedade.

Ao analisarmos o conceito de controle social no contexto da gestão pública, percebemos a importância da participação da sociedade para o desenvolvimento do Estado democrático. Outrossim, ficou demonstrada a importância do tema no atual contexto de reformas do modelo de administração pública. Tanto pelo crescente interesse da sociedade em conhecer e participar da gestão pública, como pela imprescindibilidade do controle social para o bom funcionamento do sistema de controle no modelo gerencial.

Contudo, verificamos que as normas, prevendo a existência de mecanismos de controle social, não são suficientes para o seu funcionamento. Por um lado, a sociedade deve ter acesso a informações claras, confiáveis e oportunas e, por outro, o Estado tem que dispor de instituições democráticas confiáveis e abertas para receber e fazer valer as manifestações da sociedade.

A análise que fizemos dos Tribunais de Contas brasileiros (TC's), demonstrou o crescimento da importância desta instituição a partir da Constituição Federal de 1988 e os novos desafios que ela tem enfrentado. Assim, constatamos a ampliação dos seus poderes e dos órgãos que se submetem ao seu controle e a inclusão de novos enfoques aos seus trabalhos.

Em relação ao controle social, verificamos que os TC's têm uma de suas funções voltada especificamente para receber as denúncias da sociedade em relação às irregularidades ocorridas na gestão pública - função de ouvidoria - e outra com a finalidade de apurar estas e outras questões levantadas - função fiscalizadora. Assim, identificamos que existe uma

relação íntima entre essas duas funções, pois a de ouvidoria só será efetiva quando a fiscalizadora se apropriar das informações recebidas da sociedade.

Esse poder de provocar a ação fiscalizadora dos TC's não é uma prerrogativa exclusiva da sociedade. Leis específicas, o Poder Legislativo e o próprio órgão também têm o mesmo poder. Porém, a capacidade operacional dos TC's é limitada e essas demandas podem ultrapassá-la, provocando o não atendimento de parte delas. Alguns autores defendem a iniciativa de ofício dos TC's, pois aqui se configura o espaço de autonomia da instituição em realizar trabalhos com maior profundidade técnica. Contudo, os TC's estão obrigados a cumprir as determinações legais e a responder às demandas do Poder Legislativo e da sociedade. A solução dessa equação é um dos atuais desafios dos TC's.

Nesse contexto, analisamos o caso da implantação da Ouvidoria do TCE-PE. As novas formas de comunicação oferecidas ao cidadão para o envio de informações sobre atos de gestão pública provocaram mudanças no mecanismo da denúncia formal. Os meios de comunicação informal passaram a ser utilizados com maior intensidade, principalmente mediante correio eletrônico, cartas, telefone e visita pessoal.

Todavia, percebemos uma tendência de redução na utilização desses meios de comunicação desde a sua criação. Algumas questões operacionais da própria Ouvidoria podem estar provocando esta tendência declinante no uso dos seus serviços, como a redução do seu horário de funcionamento, dos canais de comunicação oferecidos e, principalmente, da sua publicidade na mídia. Mas, além dessas questões operacionais, fatores ligados à qualidade das respostas oferecidas ao cidadão também podem estar influenciando nesta tendência. Aqui vale lembrar algumas importantes características do instituto do Ombudsman - a facilidade de acesso, a publicidade e a celeridade em suas respostas – logo, são esses os atributos que o TCE-PE não deve perder de vista, caso contrário essa tendência pode ser mantida.

Em relação aos impactos nos trabalhos de fiscalização, verificamos uma tendência de redução das denúncias formais formuladas ao TCE-PE, bem como um incremento na capacidade de autoprogramação do TCE-PE, promovendo um aumento na sua autonomia institucional. Esse aumento nas auditorias realizadas por iniciativa própria do TCE-PE é um primeiro indicativo de que as informações recebidas por meio da Ouvidoria estão sendo úteis para os trabalhos de fiscalização.

Quando analisamos as denúncias formais julgadas pelo TCE-PE, observamos uma tendência de redução nas denúncias arquivadas, aquelas que não atendem aos requisitos formais exigidos em lei. Essa constatação nos leva a concluir que, com a criação da

Ouvidoria, houve uma migração desse tipo de informação dos canais de comunicação formais para os informais. Porém, devemos alertar que o mecanismo da denúncia formal também deve ser estimulado, pois esse é o meio mais seguro e direto para o cidadão ver as suas informações serem apuradas pelo TCE-PE.

A grande maioria dos técnicos fiscalizadores do TCE-PE considerou a iniciativa de criar uma Ouvidoria como positiva. Segundo a percepção do grupo pesquisado, essa iniciativa tem gerado efeitos positivos na relação entre o “TCE-PE” e a “sociedade”, facilitando o acesso e encorajando o cidadão a apresentar informações sobre atos de gestão. Contudo, não têm gerado todas as melhorias esperadas nos trabalhos de fiscalização, comprometendo, desta forma, a qualidade das respostas apresentadas ao cidadão. Assim, embora o cidadão tenha passado a acessar com mais intensidade os serviços do TCE-PE, as limitações apresentadas para o uso da informação nos trabalhos de fiscalização têm impossibilitado uma melhoria mais consistente na sua imagem institucional.

A percepção geral é que as informações têm sido úteis para os trabalhos de fiscalização, apesar de uma parcela representativa entender que só são úteis aquelas informações que tratam de temas que o TCE-PE está obrigado por Lei a fiscalizar. A percepção desse grupo é que o TCE-PE tem toda a sua capacidade operacional envolvida em fiscalizações obrigatórias e não dispõe de recursos para fiscalizar temas que vão além dos já previstos legalmente. Outra parcela, também representativa, entende que as informações raramente são úteis para os trabalhos de fiscalização.

Embora tenhamos constatado que as informações em geral são úteis para os trabalhos de fiscalização, também identificamos que essa utilidade ainda tem muitas possibilidades de melhoria. Nesse sentido, verificamos que os problemas que reduzem a utilidade da informação estão mais presentes nas questões operacionais do TCE-PE do que na qualidade da informação recebida da sociedade.

O grupo dos auditores identificou como principais problemas operacionais do TCE-PE as questões temporais. Em primeiro lugar, no que se refere à insuficiência de tempo para apurar os fatos relatados, uma vez que os procedimentos obrigatórios já ocupam todo o tempo disponível. Em segundo lugar, no que se refere ao fato da maioria das auditorias serem realizadas *a posteriori*, impossibilitando a apuração oportuna dos fatos relatados. O grupo de engenheiros, por sua vez, identificou como principal problema operacional do TCE-PE a realização de poucas auditorias de natureza operacional, impossibilitando a análise das

informações que tratam de falta de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

Uma unanimidade entre os grupos dos auditores e dos engenheiros foi a redução da utilidade provocada por informações incompletas. A relevância da informação, a sua confiabilidade e a sua área de competência não foram identificadas como fatores importantes para a redução da utilidade, entretanto a falta de detalhes no conteúdo da informação foi indicada como um dos principais motivos que dificultam a apuração dos fatos relatados.

Essa característica das informações apresentadas pela sociedade pode ser um reflexo da ausência de um dos pré-requisitos do controle social: a informação clara, confiável e oportuna sobre os atos e o desempenho da gestão pública. Nesse sentido, o TCE-PE tem um papel importante na cobrança da transparência dos órgãos por ele fiscalizados, na divulgação de informações e dos resultados dos seus trabalhos, como também na sua função pedagógica de orientar o cidadão a exercer o seu direito de controlador.

A utilidade da informação não é igual para todo tipo de auditoria desenvolvida pelo TCE-PE. Ela é maior para os trabalhos que analisam o fato mais próximo do momento em que ele está ocorrendo, é o caso da auditoria preventiva ou concomitante, e para os trabalhos que têm um objeto de análise mais específico, é o caso das auditorias de denúncias formais e das auditorias especiais.

A utilidade é menor para os trabalhos mais abrangentes e *a posteriori*, como é o caso das auditorias para análise das prestações de contas. É verdade que o grupo dos engenheiros, por realizar análises específicas na área de obras públicas, percebe uma maior utilidade para esse tipo de trabalho do que o grupo dos auditores. Contudo, é esse o tipo de auditoria que, por força de Lei, ocupa a maior parte da capacidade operacional do TCE-PE. Assim, para ampliar a utilidade da informação prestada pela sociedade, o TCE-PE deve tentar racionalizar esses trabalhos rotineiros e obrigatórios, reservando considerável parcela da sua capacidade operacional para a realização de trabalhos específicos e próximos do momento da ocorrência dos fatos fiscalizados.

Verificamos também que, segundo a percepção dos técnicos fiscalizadores, as informações recebidas pela Ouvidoria têm uma maior utilidade como indicador de onde encontrar irregularidades, na seleção das áreas e amostras a serem auditadas e para a abertura de auditorias especiais em áreas específicas, do que como mecanismo indutor dos procedimentos e do enfoque da fiscalização do TCE-PE.

A utilidade da informação sofre variações de acordo com o seu enfoque. Aquelas que tratam de atos ilegais e de imoralidades são mais úteis, pois são analisadas pelos mecanismos da auditoria tradicional. As que tratam de gastos antieconômicos são consideradas mais úteis pelos engenheiros do que pelos auditores, haja vista que aqueles têm melhores ferramentas de análise de economicidade do que estes. As que tratam da falta de efetividade das políticas públicas têm a sua utilidade diminuída, pois são analisadas mediante os ainda escassos trabalhos de auditoria de natureza operacional.

Isso posto, podemos aduzir que, para aumentar a utilidade das informações apresentadas pela sociedade, se faz necessário que o TCE-PE amplie o enfoque dos seus trabalhos para além da legalidade e da moralidade. As ferramentas de análise de economicidade e as auditorias de natureza operacional devem ser disseminadas por todas as áreas de fiscalização.

Neste contexto, vislumbramos algumas sugestões para futuras pesquisas, quais sejam:

- Como tornar completa as informações prestadas pela sociedade aos Tribunais de Contas? Que tipo de informação a sociedade deseja para melhor controlar a gestão pública?
- Os trabalhos obrigatórios desenvolvidos pelos Tribunais de Contas poderiam ser racionalizados, sem perder a sua qualidade? Quais ferramentas tecnológicas podem ser empregadas?
- Como aumentar o número de auditorias concomitantes e as de natureza operacional sem comprometer os outros trabalhos dos TC's? Quais são os tipos de auditoria que mais atendem ao interesse da sociedade?

As análises apresentadas nessa dissertação demonstram a importância da função de ouvidoria para o aperfeiçoamento da função fiscalizadora dos TC's. As possibilidades de intercâmbio de informações entre a instituição e a sociedade foram abertas pela C.F. de 1988, cabe aos TC's descobrir as melhores práticas para efetivação dessa parceria.

A iniciativa do TCE-PE apresenta-se como uma experiência de sucesso, contudo, põe em evidência algumas deficiências da instituição. Essas limitações não diminuem as inúmeras virtudes da iniciativa, porém, se a instituição não der a devida importância às questões levantadas nesse trabalho, estará tolhendo o grande potencial da sua função de ouvidoria e ficará exposta ao descrédito da sociedade.

Assim sendo, esperamos que essa dissertação possa contribuir para o aperfeiçoamento das funções de fiscalização e de ouvidoria dos TC's, aprimorando o funcionamento das Ouvidorias existentes e provocando o surgimento de diversas outras. Desta forma, veremos fortalecido o controle social sobre a gestão pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Ruy Lins. Memória do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, ano 1, nº1, 1989.

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. O Controle dos Atos de Gestão e seus Fundamentos Básicos. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, abr./jun. 1999.

ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti. Auditoria: Um Curso Moderno e completo. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.

AMARTYA SEM. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

ARATO, Andrew. Representação, Soberania Popular e Accountability. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº55-56, 2002.

BARROS, Carlos Ramos de. Comunicações, Fiscalização e Decisões do TCE-RJ. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, nº56, abr./jun. 2002.

BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. Revista do Serviço Público, ano 53, nº2, abr./jun., 2002.

BASTOS, Glória Maria Merola da Costa. A Experiência do Tribunal de Contas da União em Auditoria Operacional e Avaliação de Programas Governamentais. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v.33, n. 92, abr./jun. 2002.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. Revista do Serviço Público. Brasília, ano 49, nº 4, out./dez. 1998.

BOBBIO, Norberto (1998). Liberalismo e Democracia. São Paulo: Brasiliense, 1998.

BRASIL Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL, Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle da despesa e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. São Paulo: ed. Atlas, 2001.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Boletim do Tribunal de Contas da União, nº 37, de 20 de julho de 2000. Manual de Auditoria de Natureza Operacional do Tribunal de Contas da União: Brasília, 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Boletim do Tribunal de Contas da União, n.º 11, de 18 de fevereiro de 2002. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União: Brasília, 2002.

BUGARIN, Bento José. Evolução do Controle Externo no Brasil. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 32, n. 87, jan./mar. 2001.

BUGARIN, Paulo Soares. Reflexões sobre o princípio constitucional da economicidade e o papel do TCU. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v.32, jan./mar. 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A defesa do cidadão e da res publica. Revista do Serviço Público, ano 49, número 2, abr./jun. 1998.

____. Direito Administrativo. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DRUCKER, Peter F. Administrando em Tempos de Grandes mudanças. São Paulo: ed. Pioneira, 1995.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas – Denúncia e Divulgação de Informações. Fórum Administrativo. Belo Horizonte, nº15, maio 2002.

GOMES, Manoel Eduardo Camargo e. Do instituto do Ombudsman à construção das Ouvidorias públicas no Brasil. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). *A Ouvidoria na Esfera Pública Brasileira*. João Pessoa – Curitiba: Editora Universitária da UFPB e Editora Universitária da UFPR, 2000.

GRAU, Nuria Cunill Grau. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Brasília: ENAP, 1998.

GUILLÉN, Víctor Fairén. *El defensor del pueblo: ombudsman*. Tomo I. Madrid: *Centro de Estudios Constitucionales*, 1982.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Controle Administrativo e Ombudsman*. Revista dos Tribunais. São Paulo, mar. 1992.

GUIMARÃES, Fernando Augusto Mello. *Ética, Moralidade e Participação Popular no controle Externo*. XX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil. Fortaleza: ed. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2001.

INTERNATIONAL OMBUDSMAN INSTITUTE. Disponível em www.law.ca/centres/ioi/. Acesso em: 26 jun. 2000.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Código de Ética e Normas de Auditoria. Disponível na página http://www.intosai.org/1_defaus.html. Acesso em: 05 ago. 2002.

ISRAEL, *Ministry of Foreign Affairs*. *El Contralor Del Estado y el Comisionado de Quejas del Público*. Disponível em www.mfa.il/mfa/go.asp?MFAH01r40. Acesso em: 14 jan. 2002.

ISRAEL, *The State Comptroller and Ombudsman*. *The principles of State Audit*. Disponível em www.mevaker.gov.il/serve/english/eintro.asp. Acesso em: 22 maio 2001.

ISRAEL, *The State Comptroller and Ombudsman*. *Organizational Strucuture*. Disponível em www.mevaker.gov.il/serve/english/estruct.asp. Acesso em: 22 maio 2001.

ISRAEL, *The State Comptroller and Ombudsman. State Audit Functions*. Disponível em www.mekaver.gov.il/serve/site/english/erole.asp. Acesso em: 22 maio 2001.

ISRAEL, *The State Comptroller and Ombudsman. Methodology of Audit*. Disponível em www.mekaver.gov.il/serve/site/english/emethod.asp. Acesso em: 22 maio 2001.

ISRAEL, *The State Comptroller and Ombudsman Israel. The Ombudsman*. Disponível em www.mevaker.gov.il/serve/site/english/eombuds-intro.asp. Acesso em: 22 maio 2001.

ITAURO, Rafael. Controle Social. Revista del Órgano de Difusión de la Organización Latinoamericana Y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Peru: ago. 2002.

LEVY, Evelyn. Controle social e controle de resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

MAWAD, Ana Paula de Barros. Sistema de informação e cidadania: um desafio na gestão de recursos públicos. VI Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: ESAF, 2001.

NAGEL, José. A fisionomia distorcida do controle externo. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v.31, n.86, out./dez. 2000.

O'DONELL, Guillermo. *Accountability* Horizontal e Novas Poliarquias. Lua Nova: Revista de cultura e Política, nº44, 1998.

OUVIDORIA GERAL DO PARANÁ. Disponível em <http://www.pr.gov.br/celepar/ouvidor>. Acesso em: 20 jul. 2002.

PACHECO, Regina Silvia. *Accountability*, Eficiência e o novo Paradigma Gerencial. In: MELO, Marcos André (org.). Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil. Editora Massangana: Recife, 1999.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. Direito Financeiro e Controle Externo. Rio de Janeiro: ed. Impetus, 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, ano 47, volume 120, nº 1, jan./abr. 1996.

____. A reforma gerencial do Estado de 1995. Revista de Administração pública. Rio de Janeiro: jul./ago. 2000.

____. Reforma do Estado para a Cidadania, a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: ENAP, 1998.

PERNAMBUCO, Constituição (1989). Constituição do Estado de Pernambuco. Recife: CEPE, 1989

PERNAMBUCO, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Lei nº 10.651 de 25 de novembro de 1991, com redação atualizada pela Lei 11.570 de 11 de setembro de 1998 e pela Lei Complementar Estadual Nº036/2001. Dispõe sobre a Lei Orgânica do TCE-PE e dá outras providências. Disponível em: www.tce.pe.gov.br. Acesso em: 17 jun. 2002.

PERNAMBUCO, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Resolução TC nº03/92 de 12 de mar. de 1992. Introduz alterações no Regimento Interno do TCE-PE. Disponível em: www.tce.pe.gov.br. Acesso em: 17 jun. 2002.

PERNAMBUCO, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Resolução TC nº 12/91 de 04 de dez. de 1991. Aprova o Regulamento dos Serviços Auxiliares do TCE-PE. Disponível em: www.tce.pe.gov.br. Acesso em: 17 jun. 2002.

RODRIGUES, Sérgio Fernandes. Controle Participativo: uma proposta para a formação do cidadão pelos Tribunais de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro*, nº 47, jan./mar. 2000.

ROSA JÚNIOR, Luiz Emygdio Franco da. *Manual de Direito Financeiro & Direito Tributário*. 14 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19ª ed. Brasil: Malheiros Editores, jan. 2001.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o Controle da Legalidade, Economicidade e Legitimidade. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 22, jul. 1991.

UNITED STATES OF AMERICA.. *GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO). Comptroller Generals Annual Report 1998. Washington: GAO, 1998. Apud SPECK, Bruno Wilhelm. Op. cit.*

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2000.

VERGOTINI, Giusepe. Ombudsman. In: BOBBIO, Noberto, MATTEUCI, Nicola e PASQUITO, Gianfranco. *Dicionário de Política*, 6º ed. Brasília-DF: Editora Universidade de Brasília, 1994.

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO DE PESQUISA

Divisão:	Cargo:	Idade:
Sexo: Fem. () Masc. ()		

01 – Há quanto tempo você trabalha no TCE-PE?

- ☐ 0 – 5 anos
☐ 6 – 10 anos
☐ 11 – 15 anos
☐ 16 – 20 anos
☐ mais de 20 anos

02 – Você já utilizou alguma informação recepcionada pela Ouvidoria nos trabalhos de auditoria?

- ☐ Sim (vá para questão 03)
☐ Não (vá para questão 04)

03 - Quantas vezes?

- ☐ 1 ou 2
☐ 3 ou 4
☐ 5 ou 6
☐ 7 ou 8
☐ mais de 08

04 - Quais destes tipos de auditoria você já realizou?

- ☐ Auditoria de Prestação de Contas
☐ Auditoria Especial
☐ Auditoria de Denúncias Formais
☐ Auditoria Concomitante (preventiva)
☐ Auditoria de Natureza Operacional
☐ Auditoria de Atos de Pessoal

05 –O que você acha da iniciativa tomada pelo TCE-PE, através de sua Ouvidoria, de recepcionar informações, inclusive anônimas, por meio de comunicação informal (telefone, cartas, e-mail, internet) e encaminhá-las para serem tratadas pelas unidades de fiscalização?

- ☐ Negativa ☐ Positiva

06 - Analise as conseqüências desta iniciativa tomada pelo TCE-PE. Ao ler cada uma das frases a seguir, você deve, inicialmente, pensar se discorda ou se concorda coma a frase. Em seguida, pense na intensidade ou grau de discordância ou de concordância acerca da proposição: se pouca, muita ou totalmente.

- Facilitou o acesso do cidadão aos serviços prestados pelo TCE-PE.

Discordo			Concordo		
☐ totalmente	☐ muito	☐ pouco	☐ pouco	☐ muito	☐ totalmente

- Encorajou o cidadão a relatar as irregularidades na gestão pública, sem temer represálias.

Discordo			Concordo		
☐ totalmente	☐ muito	☐ pouco	☐ pouco	☐ muito	☐ totalmente

- As informações recepcionadas pela Ouvidoria têm auxiliado o processo de seleção de áreas e amostras a serem auditadas.

Discordo			Concordo		
☐ totalmente	☐ muito	☐ pouco	☐ pouco	☐ muito	☐ totalmente

- As informações recepcionadas pela Ouvidoria têm auxiliado o processo de seleção dos procedimentos de auditoria a serem aplicados.

Discordo			Concordo		
☐ totalmente	☐ muito	☐ pouco	☐ pouco	☐ muito	☐ totalmente

- Melhorou a imagem institucional do TCE.

Discordo			Concordo		
☐ totalmente	☐ muito	☐ pouco	☐ pouco	☐ muito	☐ totalmente

- O TCE-PE tem tido condições operacionais de utilizar estas informações nos trabalhos de auditoria.

Discordo			Concordo		
☐ totalmente	☐ muito	☐ pouco	☐ pouco	☐ muito	☐ totalmente

07 – De uma forma geral, em que medida as informações recepcionadas pela Ouvidoria do TCE-PE são úteis para os trabalhos de auditoria? Somente uma opção deve ser selecionada. (Conceito de utilidade: a informação é útil quando ela auxilia, de alguma forma, os trabalhos de auditoria).

- ☐ Nunca são úteis;
- ☐ Raramente são úteis, aumentam o trabalho a ser realizado pelas unidades fiscalizadoras sem resultar em aumento de eficiência das auditorias;
- ☐ São úteis somente quando a informação faz referência a áreas que são obrigatoriamente auditadas pelo TCE
- ☐ São úteis somente quando a informação faz referência a áreas previstas nos programas de auditoria
- ☐ São úteis somente nos casos que fazem referência a fatos compreendidos nas competências constitucionais do TCE
- ☐ Sempre são úteis.

08 – Classifique o grau de utilidade das informações recepcionadas pela Ouvidoria para os seguintes tipos de auditoria:

- Auditorias de Prestação de Contas

☐ - inútil	☐ - pouco útil	☐ - útil	☐ - muito útil
--------------------------------	------------------------------------	------------------------------	------------------------------------

- Auditorias Concomitantes (preventivas)

☐ - inútil	☐ - pouco útil	☐ - útil	☐ - muito útil
--------------------------------	------------------------------------	------------------------------	------------------------------------

- Auditorias Especiais

☐ - inútil	☐ - pouco útil	☐ - útil	☐ - muito útil
--------------------------------	------------------------------------	------------------------------	------------------------------------

- Auditorias de Denúncias Formais (nos casos em que a informação for correlacionada a uma denúncia formal pré-existente)

☐ - inútil	☐ - pouco útil	☐ - útil	☐ - muito útil
--------------------------------	------------------------------------	------------------------------	------------------------------------

- Auditorias de Natureza Operacional (o seu objetivo é examinar a ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.)

☐ - inútil	☐ - pouco útil	☐ - útil	☐ - muito útil
--------------------------------	------------------------------------	------------------------------	------------------------------------

- Auditorias de Atos de Pessoal.

☐ - inútil	☐ - pouco útil	☐ - útil	☐ - muito útil
--------------------------------	------------------------------------	------------------------------	------------------------------------

09 – Nos casos relatados abaixo, indique o grau de utilidade das informações recepcionadas pela Ouvidoria do TCE-PE:

- Para a seleção do enfoque do trabalho de auditoria. (Exemplo: seleção entre a análise da legalidade, da legitimidade, da economicidade, da eficiência, da eficácia ou da efetividade)

☐ - inútil	☐ - pouco útil	☐ - útil	☐ - muito útil
--------------------------------	------------------------------------	------------------------------	------------------------------------

- Para a seleção de áreas nos processos de auditoria (Exemplo: seleção entre auditar bens imóveis, móveis, despesas com combustíveis, passagens aéreas, manutenção de veículos ou pessoal, receitas, almoxarifado, contratos e licitações, convênios, propaganda e publicidade, atos de pessoal ou obras públicas);

☐ - inútil	☐ - pouco útil	☐ - útil	☐ - muito útil
--------------------------------	------------------------------------	------------------------------	------------------------------------

- Para seleção de amostras dentro das áreas a serem auditadas. (Exemplo: Na área do FUNDEF, seleção dos itens que sofrerão os testes de auditoria, na área de licitações – seleção dos processos licitatórios que serão analisados.)

☐ - inútil	☐ - pouco útil	☐ - útil	☐ - muito útil
--------------------------------	------------------------------------	------------------------------	------------------------------------

- Para a seleção dos procedimentos de auditoria a serem aplicados no trabalho de auditoria.

☐ - inútil	☐ - pouco útil	☐ - útil	☐ - muito útil
--------------------------------	------------------------------------	------------------------------	------------------------------------

- Para abertura de auditorias especiais em áreas específicas;

☐ - inútil	☐ - pouco útil	☐ - útil	☐ - muito útil
--------------------------------	------------------------------------	------------------------------	------------------------------------

10 - Classifique os tipos de informações quanto ao seu grau de utilidade:

- A que trata de atos ilegais. (Exemplos: Atos de gestão em desacordo com a legislação específica - edital de licitação, concurso público, contratação de pessoal, despesas públicas)

☐ - inútil	☐ - pouco útil	☐ - útil	☐ - muito útil
--------------------------------	------------------------------------	------------------------------	------------------------------------

- A que trata de práticas antieconômicas. (Exemplos: compras, obras, contratações com preços superiores ao de mercado)

☐ - inútil	☐ - pouco útil	☐ - útil	☐ - muito útil
--------------------------------	------------------------------------	------------------------------	------------------------------------

- A que trata da ineficácia da gestão pública. (Exemplos: Obras inacabadas, objeto de convênio não executado, não cumprimento das metas previstas em determinado programa, falta de médicos em determinado hospital público, baixa qualidade ou falta de merenda e de transporte escolar em determinado município)

☐ - inútil	☐ - pouco útil	☐ - útil	☐ - muito útil
--------------------------------	------------------------------------	------------------------------	------------------------------------

- A que trata da falta de efetividade das políticas públicas. (Exemplos: manutenção de alto índice de violência, de desemprego na região, de analfabetismo, de doenças endêmicas)

☐ - inútil	☐ - pouco útil	☐ - útil	☐ - muito útil
--------------------------------	------------------------------------	------------------------------	------------------------------------

- A que trata de imoralidades na gestão pública. (Exemplos: uso do patrimônio público para fins privados, obras públicas para atender a interesse de particulares)

☐ - inútil	☐ - pouco útil	☐ - útil	☐ - muito útil
--------------------------------	------------------------------------	------------------------------	------------------------------------

11 – Quais os motivos que têm influenciado na redução da utilidade das informações recepcionadas pela Ouvidoria? Gradue os motivos abaixo na ordem de 01 a 07, classificando desde o número 01 (o motivo que mais tem influenciado na redução da utilidade da informação) até o número 07 (o motivo que menos tem influenciado)

- () Não há confiabilidade na informação;
- () Não há tempo suficiente para apurar os fatos relatados, os procedimentos obrigatórios ocupam todo o tempo disponível;
- () As informações prestadas não são relevantes;
- () A maioria das auditorias são *a posteriori*, impossibilitando a apuração oportuna dos fatos relatados;
- () Ainda não estamos realizando (ou realizamos poucas) auditorias de natureza operacional; impossibilitando analisar as informações que tratam de falta de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais;
- () Porque as informações prestadas são incompletas;
- () Porque as informações prestadas estão fora da área de competência do TCE.

Outros motivos: _____

12 – Qual a sua opinião quanto a apuração das informações recebidas pela Ouvidoria nos trabalhos de auditoria. (selecione apenas uma alternativa)

- ☐ Nenhuma informação deve ser apurada;
- ☐ Primeiro deve-se executar os procedimentos obrigatórios, se restar tempo disponível, deve-se apurar as informações mais relevantes;
- ☐ As informações devem ser apuradas mediante autorização do conselho;
- ☐ As informações devem ser apuradas de acordo com os critérios da equipe de auditoria e submetidos à autorização do chefe imediato;
- ☐ Todas as informações devem ser apuradas;

Outros critérios: _____

APÊNDICE B: TABELA DE CORRELAÇÃO

	Cargo	Idade	Sexo	Temp. serv.	uso	vezes	4.1 PC	4.2 AE	4.3 Denc
Cargo	1,0000								
Idade	0,1877	1,0000							
Sexo	-0,2373	0,1604	1,0000						
Temp. serv.	0,0126	0,4059	0,1354	1,0000					
uso	-0,0678	-0,0695	0,0423	-0,0611	1,0000				
vezes	-0,1037	-0,0573	-0,0161	-0,1735		1,0000			
4.1 PC	-0,1600	-0,0973	0,0018	0,1165	-0,1750	-0,1622	1,0000		
4.2 AE	0,0401	0,0701	0,0696	0,1327	0,0391	0,2567	0,1810	1,0000	
4.3 Denc	0,2039	0,0733	-0,1231	-0,0876	0,1621	0,0806	0,0217	0,3177	1,0000
4.4 - AC	-0,0663	-0,1752	-0,1967	-0,2347	0,0963	0,2515	0,2139	0,0920	0,1358
4.5 - AO	-0,1418	0,0240	-0,0024	0,0228	0,1148	0,2105	0,1140	0,1359	0,1246
4.6 - AP	-0,3259	-0,0151	0,1283	0,0432	0,0518	0,1828	0,1631	0,1688	0,0633
5 - Idéia	-0,0465	-0,0757	-0,0290	0,0241	-0,1251	-0,1045	0,0956	-0,0729	-0,1058
6.1- acesso	-0,1274	-0,1549	0,0454	-0,0818	0,1423	-0,0166	-0,1565	-0,0315	-0,0086
6.2 - encorajou	-0,1948	-0,1532	0,1439	-0,0488	0,0209	0,1171	-0,0731	0,1069	0,0896
6.3 - áreas e amostras	-0,0163	0,1215	0,0288	0,0620	-0,0044	0,0191	0,1293	-0,0050	0,0728
6.4 - procedimentos	-0,1134	0,0724	0,0035	-0,0028	-0,0070	0,0743	0,1844	0,1171	0,0388
6.5 - imagem	0,1136	0,0187	-0,0002	0,0483	-0,1218	-0,0075	-0,0082	-0,0597	0,0624
6.6 - condições	0,1523	0,1678	0,0583	0,0326	0,1260	-0,2457	-0,1171	-0,0070	0,0184
7- úteis	0,0935	0,1314	0,0259	0,0302	0,1020	0,0116	-0,0729	0,0572	0,1215
8.1-Prestação de									
Contas	0,1046	0,0888	-0,0888	0,0700	-0,1590	-0,1194	0,2862	0,2122	-0,0803
8.2-Concomitante	0,0912	-0,0288	0,0000	-0,1651	-0,1375	-0,0805	0,0438	0,0948	-0,0019
8.3-Especial	0,1319	0,0066	0,0632	-0,0469	-0,1147	-0,1485	0,0901	0,1391	-0,0247
8.5-Operacional	0,1078	0,0072	-0,0493	-0,0848	0,1162	-0,0654	0,0557	0,0416	-0,0149
8.6-Pessoal	0,0024	-0,0297	-0,1210	-0,1133	-0,1686	0,0928	0,0949	0,0877	-0,1403
9.1-enfoque	0,0287	-0,0268	-0,0087	0,0011	-0,0616	-0,0145	0,1448	0,0244	-0,0635
9.2-áreas	0,0552	-0,0152	-0,0577	-0,0648	-0,0285	-0,0196	0,1884	0,2945	0,0673
9.3-amostras	0,0497	-0,1682	-0,0341	-0,1413	0,0072	0,0701	0,1895	0,2786	0,0000
9.4-procedimentos	-0,0149	-0,0192	-0,0854	-0,0297	-0,1344	-0,0074	0,2161	0,2282	-0,0714
9.5-auditorias									
especiais	0,0244	-0,1546	-0,1340	-0,0550	-0,1656	-0,1578	0,0654	0,1539	-0,0252
10.1-ilegalidade	0,0284	-0,0769	-0,1363	-0,2073	-0,0013	-0,0787	0,1153	0,0168	0,0480
10.2									
antieconomicidade	0,1207	-0,0388	-0,0696	-0,1419	-0,0518	-0,0755	0,0853	0,0269	0,0350
10.3-ineficácia	0,0998	0,0939	0,0146	-0,0385	-0,1226	-0,0386	0,1090	-0,0372	0,0161
10.4-efetividade	0,1113	0,1807	-0,0529	-0,0304	-0,1932	-0,1962	0,0608	-0,1229	-0,0382
10.5-imoralidades	0,1646	0,0653	0,0253	-0,0760	-0,2998	-0,2227	0,1341	0,0147	-0,0588
11.1-confiabilidade	-0,1506	-0,1204	0,0690	0,0933	0,0022	-0,0598	0,1975	-0,0105	-0,2227
11.2-tempo	0,1989	0,1450	0,0064	-0,0470	-0,0892	0,0316	-0,1020	-0,0331	0,0682
11.3-relevância	-0,2010	0,0240	0,2181	-0,0302	0,0725	0,1198	0,1236	0,0854	-0,2070
11.4-a posteriori	0,2057	0,1096	-0,1235	-0,0595	0,1251	-0,1187	-0,1427	0,0705	0,1036
11.5-operacional	0,0730	0,0312	0,0217	-0,1171	0,0298	-0,0597	-0,0459	-0,1243	0,0175
11.6-incompletas	0,0076	-0,1162	0,0317	0,0538	-0,0519	0,0933	-0,0214	-0,0015	-0,0355
11.7-competência	0,0296	-0,1225	0,0518	0,0933	0,0500	0,0507	-0,0160	-0,0158	-0,0166
12-apuração	0,1959	0,0631	-0,0993	0,0418	-0,0539	-0,1669	-0,1523	-0,1604	-0,0152

	4.4 AC	4.5 AO	4.6 AP	5 Idéia	6.1 acesso	6.2 encoraj.	6.3 áreas amostras	6.4 procedi.
Cargo								
Idade								
Sexo								
Temp. serv.								
uso								
vezes								
4.1 PC								
4.2 AE								
4.3 Denuncia								
4.4 - AC	1,0000							
4.5 - AO	0,2144	1,0000						
4.6 - AP	0,1658	0,2715	1,0000					
5 Idéia	0,1250	0,0842	0,1206	1,0000				
6.1- acesso	-0,1346	-0,1082	-0,0794	0,0796	1,0000			
6.2 - encorajou	0,0179	-0,0079	0,0024	0,2130	0,5951	1,0000		
6.3 - áreas e amostras	0,0033	0,1497	0,0609	0,1055	0,3280	0,2327	1,0000	
6.4 - procedimentos	0,0916	0,1763	0,0581	-0,0230	0,2893	0,2288	0,8019	1,0000
6.5 - imagem	-0,0589	0,0644	-0,0812	0,0831	0,4158	0,4265	0,3415	0,2881
6.6 - condições	-0,1081	0,0333	-0,0509	0,1098	0,2858	0,1806	0,4744	0,3010
7- úteis	0,0105	0,1091	-0,1081	0,1649	0,2386	0,2705	0,3392	0,2453
8.1-Prestação de Contas	-0,0967	-0,0092	-0,0193	0,1057	0,1277	0,1143	0,2743	0,3563
8.2-Concomitante	-0,0394	0,0109	-0,1163	0,0425	0,2356	0,2128	0,2328	0,3007
8.3-Especial	-0,0285	0,1254	-0,1133	0,0293	0,1523	0,0824	0,1616	0,1970
8.5-Operacional	0,0201	0,2371	-0,0012	-0,0380	0,2463	0,2174	0,2823	0,2654
8.6-Pessoal	0,0402	0,1288	-0,0316	0,1295	0,2859	0,1657	0,2600	0,3132
9.1-enfoque	0,0680	0,1393	0,0177	0,1470	0,2590	0,2329	0,4230	0,4725
9.2-áreas	0,1566	0,2182	0,0327	0,2133	0,2458	0,3889	0,3466	0,4110
9.3-amstras	0,2369	0,2149	0,0000	0,1234	0,1331	0,2119	0,2815	0,3877
9.4-procedimentos	0,1003	0,1599	0,0595	0,1146	0,1288	0,1653	0,3533	0,5226
9.5-auditorias especiais	0,0748	0,1484	-0,0964	0,2541	0,1982	0,1653	0,1606	0,2533
10.1-ilegalidade	0,1328	0,0620	0,0223	0,1816	0,2019	0,2099	0,2914	0,3169
10.2antieconomi dade	0,0413	0,0929	-0,1333	0,1508	0,0931	0,0831	0,2278	0,2376
10.3-ineficácia	-0,0143	0,0081	-0,1101	0,0000	0,1365	0,1111	0,1905	0,1981
10.4-efetividade	0,0617	0,0758	-0,0223	0,0268	0,1125	0,0585	0,3159	0,3608
10.5-imoralidades	-0,0531	0,0999	-0,1747	0,0973	0,1067	0,0839	0,1691	0,2299
11.1- confiabilidade	0,1163	0,0792	0,0882	0,1124	-0,2256	-0,1764	-0,1816	-0,1502
11.2-tempo	0,1121	-0,1601	-0,1997	0,0258	0,0978	0,0538	0,0599	0,0516
11.3-relevância	0,0710	0,0914	0,0300	0,1319	-0,0013	-0,0549	0,0301	-0,0109
11.4-a posteriori	-0,0937	-0,0421	-0,1384	-0,1632	0,1028	0,1051	0,1637	0,2302
11.5-operacional	-0,2689	-0,0482	-0,1367	-0,1575	0,0695	-0,0192	0,0840	0,1036
11.6-incompletas	-0,1409	-0,0052	0,0325	-0,1712	-0,0371	-0,0840	-0,0211	-0,0292
11.7competência	0,0107	-0,1209	0,0591	0,0809	0,0351	0,0145	-0,1162	-0,1455
12 apuração	-0,2550	0,0350	-0,1489	-0,0975	0,0427	-0,0642	-0,0955	-0,1167

	6.5 - imagem	6.6 – condiç.	7- úteis	8.1 Prest. Contas	8.2- Concom	8.3- Especial	8.5 Operac.	8.6- Pessoal
Cargo								
Idade								
Sexo								
Temp. serv.								
uso								
vezes								
4.1 PC								
4.2 AE								
4.3 Denúncia								
4.4 - AC								
4.5 - AO								
4.6 - AP								
5 Idéia								
6.1- acesso								
6.2 - encorajou								
6.3 - áreas e amostras								
6.4 - procedimentos								
6.5 - imagem	1,0000							
6.6 - condições	0,2732	1,0000						
7- úteis	0,2470	0,5070	1,0000					
8.1-Prestação de								
Contas	0,2680	0,4380	0,4546	1,0000				
8.2-Concomitante	0,3046	0,3246	0,3776	0,5459	1,0000			
8.3-Especial	0,2775	0,4112	0,3452	0,5417	0,5764	1,0000		
8.5-Operacional	0,2409	0,4523	0,3329	0,3928	0,4080	0,4181	1,0000	
8.6-Pessoal	0,3327	0,2721	0,1867	0,4618	0,5730	0,5436	0,4567	1,0000
9.1-enfoque	0,2001	0,4660	0,3551	0,6261	0,4521	0,4549	0,5999	0,4905
9.2-áreas	0,3019	0,3771	0,3935	0,5884	0,5560	0,5574	0,4098	0,5405
9.3-amostras	0,3335	0,3840	0,3974	0,5016	0,4758	0,5746	0,4368	0,5143
9.4-procedimentos	0,2014	0,3784	0,4031	0,5750	0,5062	0,5743	0,4641	0,4213
9.5-auditorias								
especiais	0,2980	0,2575	0,2518	0,3711	0,4123	0,5700	0,2988	0,5718
10.1-ilegalidade	0,2386	0,3190	0,2502	0,2862	0,3629	0,3432	0,3427	0,3564
10.2antieconomicidade	0,2181	0,3969	0,3887	0,4598	0,4690	0,5116	0,4429	0,5050
10.3-ineficácia	0,2150	0,3248	0,3318	0,4179	0,4303	0,4340	0,3663	0,4166
10.4-efetividade	0,1605	0,3677	0,1780	0,3355	0,3723	0,3017	0,4058	0,4510
10.5-imoralidades	0,2608	0,3230	0,2576	0,3916	0,4894	0,5004	0,3724	0,4324
11.1-confiabilidade	-0,1432	0,0529	-0,1017	-0,0130	-0,0407	0,0706	0,0016	0,0614
11.2-tempo	0,0551	0,1168	0,0092	0,0299	0,0877	0,0397	-0,0160	0,0212
11.3-relevância	-0,1634	0,0282	0,0914	0,1107	0,0127	0,0783	0,0501	0,0509
11.4-a posteriori	0,1242	0,0949	0,1481	0,0654	-0,0295	0,0756	-0,0789	-0,0354
11.5-operacional	0,0225	-0,0256	0,0639	-0,0460	-0,1334	-0,0660	0,0003	-0,2644
11.6-incompletas	-0,0103	0,0226	-0,0337	0,0346	0,0823	-0,0328	0,1261	0,1801
11.7competência	0,0703	-0,0098	0,0373	-0,0290	0,0534	0,0202	-0,0044	0,0135
12 apuração	0,0869	0,1360	0,1325	0,2565	0,1540	0,1441	0,1939	0,0542

	9.1- ênfoque	9.2 áreas	9.3- amostras	9.4- proced.	9.5 audit. especiais	10.1- ilegali.	10.2- antiecon.	10.3- ineficác.
9.1-ênfoque	1,0000							
9.2-áreas	0,6178	1,0000						
9.3-amostras	0,5273	0,7407	1,0000					
9.4-procedimentos	0,6082	0,6015	0,6046	1,0000				
9.5-auditorias especiais	0,3669	0,4999	0,5216	0,5823	1,0000			
10.1-ilegalidade	0,3868	0,4181	0,4715	0,4192	0,5010	1,0000		
10.2 antieconomicidade	0,4540	0,4912	0,5199	0,5070	0,4870	0,6936	1,0000	
10.3-ineficácia	0,4253	0,3864	0,2973	0,3836	0,3787	0,4661	0,6746	1,0000
10.4-efetividade	0,4717	0,3142	0,2271	0,4870	0,4146	0,3348	0,4187	0,5364
10.5-imoralidades	0,4452	0,3709	0,3701	0,4247	0,5980	0,4657	0,6026	0,6140
11.1confiabilidade	0,0621	0,0725	0,1148	0,0558	0,0476	0,1072	0,0484	-0,0471
11.2-tempo	0,0239	0,0207	-0,0322	-0,0221	-0,0537	0,0038	-0,0269	0,0413
11.3-relevância	0,1481	0,1260	0,1694	0,0464	0,0754	-0,0007	0,0770	0,1705
11.4-a posteriori	-0,0253	0,0196	-0,0150	0,0182	-0,0001	0,0154	-0,0580	-0,1281
11.5-operacional	0,0098	-0,1838	-0,1597	0,0213	-0,1075	-0,0283	-0,0852	-0,0485
11.6-incompletas	-0,0073	-0,0781	0,0771	-0,0053	-0,0158	0,1348	0,1646	0,2124
11.7competência	-0,0924	-0,0452	-0,0024	0,0024	0,1180	-0,0171	0,1463	0,1924
12 apuração	0,1379	-0,0474	-0,0801	0,0338	0,0589	-0,0740	0,0900	0,1944

	10.4- efetivi.	10.5- imoralid.	11.1- confiab.	11.2- tempo	11.3- relevânc.	11.4- a posteriori	11.5- operaci.	11.6- incompl.
10.4-efetividade	1,0000							
10.5-imoralidades	0,6090	1,0000						
11.1- confiabilidade	-0,1508	0,0378	1,0000					
11.2-tempo	0,2131	0,1710	-0,1290	1,0000				
11.3-relevância	-0,0921	0,0449	0,2525	-0,1437	1,0000			
11.4-a posteriori	0,0834	-0,0383	-0,3409	0,2068	-0,4510	1,0000		
11.5-operacional	0,0328	-0,1221	-0,3894	-0,2447	-0,2145	0,3216	1,0000	
11.6-incompletas	0,0617	0,0620	0,1772	-0,1131	-0,0570	-0,3533	-0,1218	1,0000
11.7-competência	0,0453	0,0589	-0,1350	-0,3354	0,1108	-0,2749	-0,1334	0,0400
12-apuração	0,1132	0,2897	0,0032	0,0596	-0,1431	-0,0138	0,0726	0,0006

	11.7-competência	12-apuração
11.7-competência	1,0000	
12-apuração	0,0127	1,0000