

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 Silvania, 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.