



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO – PRPG
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA- PPGP
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA – MPGP



NICOLE FERNANDA ROCHA SILVA

**A OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DA ACCOUNTABILITY:
AS CONTRIBUIÇÕES DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PIAUÍ**

Teresina-PI

2020

NICOLE FERNANDA ROCHA SILVA

**A OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DA ACCOUNTABILITY:
AS CONTRIBUIÇÕES DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PIAUÍ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí (UFPI), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Organizações e Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Samuel Costa Filho.

TERESINA-PI

2020

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

S586o Silva, Nicole Fernanda Rocha.
A ouvidoria como instrumento da accountability : as contribuições da participação cidadã no Tribunal de Contas do Estado do Piauí / Nicole Fernanda Rocha Silva. – 2020.
111 f.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2020.

“Orientador: Prof. Dr. Samuel Costa Filho.”

1. Gestão Pública – Piauí. 2. Ouvidoria – Tribunal de Contas do Estado do Piauí. I. Título.

CDD 354.812 2

NICOLE FERNANDA ROCHA SILVA

**A OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DA ACCOUNTABILITY: AS
CONTRIBUIÇÕES DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO PIAUÍ.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Federal do Piauí, como requisito à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Organização e Desenvolvimento Regional.

Orientador(a): Samuel Costa Filho.

Aprovada em 14 de janeiro de 2021.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Samuel Costa Filho (UFPI)
Orientador



Prof^a. Dr^a. Adriana Castelo Branco de Siqueira (UFPI)
Examinadora Interna



Prof^a. Dr^a. Olivia Cristina Perez (UFPI)
Examinadora Externa ao Programa

*Dedico esta conquista aos meus pais,
Mauro Marcos e Marinete Veras, e ao meu irmão Nicolas.*

AGRADECIMENTOS

Nesse momento de reinvenção de práticas cotidianas e fechamento de ciclos, gostaria de agradecer:

À Deus, que me permitiu vivenciar essa experiência com fé e confiança;

Ao meu orientador, Professor Dr. Samuel Costa Filho, pelos momentos de aprendizagem e apoio incondicional durante toda a pesquisa;

Aos meus pais, Marinete e Mauro, e ao meu irmão, Nícolas, pela paciência e incentivo de sempre;

Às minhas amigas do Mestrado, Hellany Alves e Railma Sandes, pelos grandes momentos de sorrisos e de aprendizagem compartilhada. Com vocês ao meu lado, essa jornada certamente ficou mais leve;

Aos Servidores do TCE-PI, que participaram da pesquisa. Suas contribuições foram fundamentais em todo o processo.

Às Professoras Dra. Olívia Perez e Dra. Adriana Siqueira, pela disponibilidade e presteza em aceitar o convite para a qualificação e defesa desta dissertação, e também pelas valiosas contribuições e sugestões que foram fundamentais para a realização deste trabalho.

À Secretária do Programa de Mestrado em Gestão Pública, Adriana Lopes, pelas orientações e gentilezas de sempre.

Aos amigos, pela torcida e pelo apoio moral durante a realização da pesquisa.

A mim mesma, por ter aceitado esse desafio e por ter persistido até o final, mesmo com todos os obstáculos que surgiram durante o caminho.

Enfim, a todos que de alguma forma fizeram parte deste trabalho e que não foram citados, os meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

O presente trabalho trata da participação do cidadão por meio da ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Piauí e como as informações recebidas da sociedade podem influenciar o trabalho de fiscalização realizado por essas instituições formais de controle do Estado. As ouvidorias têm se desenvolvido, em ambientes democráticos, como canais de participação cidadã, e sob esse aspecto, além de serem vistas como uma importante ferramenta de gestão, contribuindo para seu aprimoramento, têm fortalecido o exercício da accountability e do controle social, em especial quando encontram-se junto aos órgãos de controle responsáveis pela fiscalização dos recursos públicos. Diante disso, o Estado do Piauí chama a atenção por ter seu modelo de ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado apresentado no IV Encontro Nacional dos Tribunais de Contas do Brasil, como referência para os demais Estados Brasileiros. Considerando o interesse do Estado do Piauí em fornecer ferramentas que possibilitem a integração do Sistema de Controle da Administração Pública - SCAP, a presente pesquisa objetivou responder aos seguintes questionamentos: Como a Ouvidoria do TCE-PI se estabeleceu e atuou como instância de participação cidadã? E como as informações da sociedade podem contribuir para as atividades de controle externo realizadas pelo TCE-PI? Como resultado, foi descrito seu desempenho entre 2013 (início da operação) e 2019, que se delineou sob a ótica de sua atuação como canal de acesso, ferramenta de gestão e contribuição para o controle social. É uma pesquisa exploratória e descritiva que, em termos de fontes de dados, é classificada como documental e de campo, com abordagem qualitativa de compreensão dos resultados, ancorada nos procedimentos de análise documental, com suporte bibliográfico e realização de entrevistas semiestruturadas com funcionários da área de ouvidoria, bem como aplicação de questionários a auditores e técnicos de controle externo que atuam no Tribunal. Os resultados mostraram que desde a criação da ouvidoria do TCE-PI até os dias atuais, houve um aumento significativo do interesse da sociedade em participar do controle da gestão pública, e que as informações recebidas, em geral, têm sido utilizadas nos trabalhos de fiscalização do Tribunal. Porém, por parte do órgão, há necessidade de maior divulgação e incentivo ao uso dessa instância de participação pelo cidadão comum, tendo em vista que o público que mais compareceu à ouvidoria foram representantes de empresas que participam de licitações. Além disso, foram visualizados alguns obstáculos na comunicação entre o setor de ouvidoria e as unidades de fiscalização, assim como na qualidade da informação recebida, que precisam ser resolvidos para que o relacionamento seja mais efetivo.

Palavras-chave: Participação. Tribunais de Contas. Ouvidoria.

ABSTRACT

The present work deals with citizen participation through the ombudsman's office of the State Audit Court of Piauí and how the information received from society can influence the inspection work performed by these formal State control institutions. The ombudsmanships have developed, in democratic environments, as channels of citizen participation, and under this aspect, besides being seen as an important management tool, contributing to its improvement, they have strengthened the exercise of Accountability or social control, especially when they are faced with the control bodies responsible for the inspection of public resources. In view of this, the State of Piauí calls attention for having its model of ombudsman for the State Audit Court presented at the IV National Meeting of the Brazilian Audit Courts, as a reference for the other Brazilian States. Considering the interest of the State of Piauí in providing tools that enable the integration of the Public Administration Control System - SCAP, this survey aimed to answer the following questions? How did the TCE-PI Ombudsman's Office establish itself and act as an instance of citizen participation? And how can society's information contribute to the external control activities carried out by TCE-PI? As a result, its performance between 2013 (start of operation) and 2019 was described, which was outlined from the perspective of its performance as an access channel, management tool and contribution to social control. It is an exploratory and descriptive survey that, in terms of data sources, is classified as documental and field, with a qualitative approach to understanding the results, anchored in documental analysis procedures, with bibliographic support and the holding of semi-structured interviews with employees in the ombudsman area, as well as the application of questionnaires to auditors and external control technicians who work in the Court. The results showed that since the creation of the TCE-PI ombudsman's office until the present day, there has been a significant increase in society's interest in participating in the control of public management, and that the information received has generally been used in labor inspection. However, on the part of the agency, there was a need for greater dissemination and encouragement of the use of this instance of participation by ordinary citizens, given that the public that most attended the ombudsman's office were representatives of companies that participate in bids. In addition, some obstacles arose in the communication between the ombudsman's office and the inspection units, which need to be resolved for the relationship to be more effective.

Keywords: Participation. Audit Courts. Ombudsman's Office.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução Anual das Demandas Online.....	71
Gráfico 2 - Evolução das Comunicações de Irregularidade	78
Gráfico 3 - Comunicações de Irregularidade por Tipos de Assunto (2018 e 2019).....	79
Gráfico 4 - Motivos para redução das utilidades	91

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Formas de Accountability	23
Quadro 2 - Funções dos Tribunais de Contas no Brasil, conforme Art. 71 CF/1988.....	47
Quadro 3 - Distinção entre Denúncia/Representação e Comunicação de Irregularidade (Ouvidoria)	65

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma TCE-PI.....	58
Figura 2- Organograma da Área de Fiscalização	60
Figura 3 – Formulário de Acesso à Central do Cidadão.....	70
Figura 4- XXXIX Seminário de Formação de Controladores Sociais e Ouvidoria Itinerante, em Angical - PI.....	75
Figura 5 - Categorias de Assunto	79

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Denúncias autuadas e apreciadas de 2005 a 2018 - TCU.....	38
Tabela 2 - População da Pesquisa.....	54
Tabela 3 - Denúncias Recebidas de 2013 a 2019 no TCE-PI.....	62
Tabela 4 - Demandas Recebidas – Quantitativo por Categoria.....	72
Tabela 5 - Percepção quanto à relação entre a Sociedade e o TCE-PI.....	87
Tabela 6 - Percepção quanto à melhoria na imagem do TCE-PI.....	87
Tabela 7 - Percepção quanto às melhorias nos trabalhos de fiscalização do TCE-PI	88
Tabela 8 - Percepção quanto à utilidade das informações recepcionadas pela Ouvidoria	89

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- CAC** – Centro de Atendimento ao Cidadão.
- CF** – Constituição Federal.
- DFAE** – Diretoria de Fiscalização da Administração Estadual.
- DFAM** – Diretoria de Fiscalização da Administração Municipal.
- DFAP** – Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal.
- DFENG** – Diretoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia.
- DFESP** – Divisão de Fiscalização Especial.
- E01** - Entrevistado 01
- E02** - Entrevistado 02
- E03** - Entrevistado 03
- LAI** – Lei de Acesso à Informação.
- PI** – Piauí.
- PT**- Partido dos Trabalhadores.
- PSL** – Partido Social Liberal.
- R01** – Respondente 01
- R02** – Respondente 02
- R03** – Respondente 03
- R04** – Respondente 04
- R05** – Respondente 05
- R06** – Respondente 06
- R07** – Respondente 07
- SESI** – Serviço Social da Indústria
- SCAP** – Sistema de Controle da Administração Pública.
- TC's** – Tribunais de Contas.
- TCE** – Tribunal de Contas do Estado.
- TCU** – Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 ACCOUNTABILITY E CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	21
2.1 Formas de Accountability	21
2.2 Accountability no Brasil.....	25
2.2.1 Reformas do Estado Brasileiro	25
2.2.3 Tipos de Controle no Brasil.....	28
2.3 Controle social e Participação Cidadã.....	30
2.3.1 Instrumentos do Controle Social	33
2.3.2 O Controle Exercido pelos Tribunais de Contas e o Instituto da Denúncia.....	35
3 A OUVIDORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DA ACCOUNTABILITY	40
3.1 Ouvidorias Públicas no Brasil	41
3.1.2 Atuação e Características.....	42
3.2 As Ouvidorias Públicas e o Controle Social	44
3.3 Os Tribunais de Contas e a sua função de Ouvidoria	46
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	51
4.1 Natureza e Tipo de Pesquisa.....	51
4.2 Dados Documentais	52
4.3 Dados das Entrevistas	53
4.4 Dados dos Questionários	53
5 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ.....	55
5.1 Histórico	55
5.2 Estrutura e Organização.....	56
5.2.1 Estrutura de Fiscalização do TCE/PI.....	59
5.3 A Denúncia ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí.....	61
5.4 A Ouvidoria do TCE-PI.....	63
6 A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ ATRAVÉS DA OUVIDORIA DO TCE-PI.....	67
6.1 Sistema Central do Cidadão	68
6.2 Ações do TCE-PI em prol do Desenvolvimento do Controle Social	73

6.3 Comunicações de Irregularidade	77
6.3.1 Trâmite	81
6.4 Percepções dos Auditores e Técnicos de Controle Externo quanto às Comunicações de Irregularidade recebidas através da Ouvidoria do TCE-PI	85
6.4.1 Percepção quanto à relação entre a Sociedade e o TCE-PI através da Ouvidoria:.....	86
6.4.2 Percepção quanto à melhoria na imagem do TCE-PI.....	87
6.4.3 Percepção quanto às melhorias nos trabalhos de fiscalização do TCE-PI.	88
6.4.4 Percepção quanto à utilidade das informações recepcionadas pela Ouvidoria do TCE-PI.	89
6.4.5 Percepção sobre os motivos da redução da utilidade das informações.	91
7 CONCLUSÕES	93
REFERÊNCIAS	96
APÊNDICE A	103
APÊNDICE B	106
APÊNDICE C	107

1 INTRODUÇÃO

O avanço da democracia e a ação dos liberais em torno da ação do estado capitalista vêm questionando suas ações e salientando os casos de rent seeking¹, corrupção, falcaturas, etc. Esse déficit de confiança dos cidadãos no Estado e para com seus representantes foi associado a fatores como ambição pessoal de lideranças, a crescente demanda da sociedade por mais eficácia e eficiência na prestação de serviços públicos e na gestão de assuntos de interesse coletivo, dentre outros (WILLEMANN, 2020).

Em um período em que se põe em pauta o desempenho e, especialmente, a legitimidade do Estado enquanto representante do povo e gerenciador de seus interesses, discutir e analisar elementos que possibilitam a participação e o controle social da administração pública, verificando se há ou não efetividade naquilo que se propõe ou se há entraves ou obstáculos à sua efetivação, torna-se um meio de reforçar a relevância da democracia, de modo que não se incorra em um descrédito generalizado no aparelhamento do Estado e em sua capacidade de representação da sociedade e de garantia dos direitos fundamentais e humanos (BITENCOURT; PASE, 2015).

Nesse sentido, a prática da accountability passou a dominar a cena na área pública. A accountability é definida como sendo o ato de responsabilização das ações governamentais e da exigência de prestação de contas pelos agentes públicos, compreendendo os mecanismos de controle e fiscalização do poder público, sejam eles institucionais ou não institucionais. Nesse aspecto, a accountability é exercida em grande parte pelos sistemas de controle da administração pública, nos quais o agente público, eleito ou não, tem o dever de prestar contas dos atos praticados e ser responsabilizado no caso de má conduta (MORAIS; TEIXEIRA, 2016; PERES *et al*, 2018).

No Brasil, a CF/1988 determinou quatro canais básicos de controle da Administração Pública: i) o primeiro, pela via judicial, através da qual é verificada a legalidade da ação administrativa questionada; (ii) o segundo, por meio do controle interno, realizado dentro da própria administração; (iii) o terceiro, a cargo do Poder Legislativo e Tribunais de Contas, chamado de controle externo; (iv) o quarto através do controle social, realizado pela sociedade, de forma individual ou coletiva (MORAIS; TEIXEIRA, 2016).

¹ RENT-SEEKING: busca pela renda. Trata-se de uma tentativa de obter renda econômica pela manipulação do ambiente social ou político.

Nesse sentido, os Tribunais de Contas têm se destacado como uma das mais importantes instituições formais que exercem accountability horizontal no país. Destaca-se ainda a accountability Social exercida pela sociedade através de instâncias participativas e canais de comunicação com o Estado, como é o caso de linhas diretas de denúncia e as Ouvidorias. A atual Carta Política legitima essa integração entre os sistemas de controle da administração no Brasil, ao prever em seu art. 74, §2 que: “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” (BRASIL, 1988).

Destaca-se que a distinção entre as formas de accountability não deve significar que são antagonicas, pelo contrário, os órgãos de controle do Estado não são por si só capazes de alcançar tudo o que acontece na gestão pública, portanto, é necessário que a sociedade, como beneficiária das políticas públicas, utilize mecanismos que possibilitem uma interlocução com o Estado, melhorando as atividades dos dois tipos de controle – estatal e social e possibilitando que a responsabilização das ações da administração seja realizada em rede e de forma efetiva. (FERNANDES; FERNANDES; TEIXEIRA, 2018).

Nesse contexto de busca pelo desenvolvimento da participação cidadã e maior responsabilização dos agentes públicos, é que as ouvidorias junto aos Tribunais de Contas ganham espaço como um dos instrumentos que propiciam a sociedade brasileira não somente a participar da gestão pública, como também a buscar ativamente a responsabilização ou prestação de contas dos agentes públicos (CAVALCANTE, 2014).

Dessa forma, estudos sobre aspectos referentes à atuação de instâncias estatais de fiscalização, controle social e suas contribuições tornam-se essenciais pela necessidade atual de fortalecimento e consolidação da relação Estado-sociedade. Em estudos sobre as ouvidorias junto aos Tribunais de Contas dos Estados, foi investigado, sobretudo, se houve o efetivo cumprimento da Lei de Acesso à Informação - LAI, especialmente no que se refere ao acesso aos meios de comunicação entre o órgão com o cidadão (BUENOS AIRES, 2017; CARDOSO, 2011), e a necessidade de as Cortes de Contas estimularem a participação cidadã através da Ouvidoria (BARRETO, 2009; MARQUES; TAUCHEN, 2014;).

Não obstante, é importante destacar que a criação e instalação de ouvidorias junto aos TC's não é o suficiente para que seja concretizado o controle social. O desenho institucional também deve possibilitar o aproveitamento dessa ferramenta para o devido desenvolvimento do sistema ligado à ouvidoria. Baseado nisso, o fluxo do recebimento das informações recepcionadas pela ouvidoria de órgãos de controle deve estar voltado à concretização da

accountability, e, portanto, a tramitação das comunicações deve se dar de forma transparente, clara e objetiva (SERRA; CARVALHO; CARNEIRO, 2012).

Dentre os Estados brasileiros, o Estado do Piauí chama a atenção por ser o pioneiro na criação de uma rede integrada de ouvidorias públicas em 2013, no sentido de otimizar e agilizar o atendimento ao cidadão. Ademais, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí tornou-se referência para os demais Tribunais de Contas, ao apresentar o seu modelo de ouvidoria no IV Encontro Nacional dos Tribunais de Contas do Brasil (SAMPAIO; 2017, ATUAÇÃO, 2019).

O TCE-PI é o órgão estadual de controle externo responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos 224 (duzentos e vinte e quatro municípios) piauienses, bem como de suas entidades quer integrantes da administração direta, quer da administração indireta, conforme competências constitucionais expressamente definidas na Carta Magna Estadual, atribuições estas que exerce em auxílio aos Poderes Legislativos Municipais.

Ao longo dos últimos anos, o TCE-PI vem desenvolvendo mecanismos com vistas a melhorar o seu papel de órgão técnico responsável por zelar pela correta utilização dos recursos públicos. Nesse contexto, a atuação de sua ouvidoria foi intensificada em 2014, com a inauguração do Centro de Atendimento ao Cidadão - CAC, espaço que integra o sistema de informações ao cidadão, juntamente com o setor de ouvidoria, com vistas a promover a comunicação entre o Estado e a sociedade piauiense, incentivando o exercício do controle social.

Na presente pesquisa, busca-se analisar as contribuições da ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, para o desenvolvimento e aprimoramento da accountability, verificando se a ouvidoria, como instância de comunicação entre Estado – Sociedade, detém a capacidade de auxiliar e aprimorar os trabalhos de fiscalização e auditoria realizados pelo controle externo, por meio do recebimento de informações oriundas da sociedade, acerca de possíveis irregularidades na gestão pública piauiense.

A escolha do tema em estudo justifica-se devido ao fato de que, desde meados do século XX até os dias atuais, a sociedade tem se movimentado pelo combate às distorções na gestão pública como: ocorrência de fraudes em licitações, práticas de superfaturamento, desvios de recursos para fins privados, dentre outros. Em outras palavras, a gestão correta e eficiente do dinheiro público se tornou um tema de grande importância e visibilidade no cenário político mundial, contribuindo inclusive para um melhor posicionamento e consciência da sociedade quanto à necessidade de transparência, lisura, e sobretudo, accountability e moralidade pública (GURGEL; JUSTEN, 2013).

É relevante discutir sobre as reais contribuições do engajamento cidadão no controle externo no Piauí, tendo em vista que esse é um dos aspectos que tem relação com o desenvolvimento de uma sociedade mais democrática e igualitária. Além disso, conhecer os aspectos que colaboram para a participação cidadã no controle social permite aperfeiçoar programas existentes, adequando-os à realidade local, evitando, portanto, efeitos contrários ao inicialmente proposto e à permanência de desigualdades (SABIONI, 2016).

A partir do exposto, a presente pesquisa busca responder aos seguintes questionamentos: De que forma a ouvidoria do TCE-PI tem se estabelecido e atuado enquanto instância de participação cidadã? Em que medida a ouvidoria do TCE-PI é capaz de promover na prática accountability?

Dessa forma, também levando em consideração o interesse do Estado do Piauí na disponibilização e desenvolvimento de mecanismos de participação, esta pesquisa tem como objetivo principal analisar quais as contribuições da ouvidoria do TCE-PI, para a concretização do controle social e para as atividades de controle externo, no período de 2013 a 2019, assim como as possíveis limitações e obstáculos porventura existentes, a partir da hipótese de que a ouvidoria também deve ser um instrumento de sistematização, interagindo com o controle externo (estatal), de forma que este consiga utilizar as informações recebidas para o aperfeiçoamento dos trabalhos de fiscalização da Corte, tornando por sua vez, mais efetiva também a participação cidadã (ELIAS, 2011).

Além disso, tem como objetivos específicos: esclarecer a diferença entre a denúncia formal e as comunicações de irregularidade; identificar quais são os elementos necessários determinados pela Ouvidoria do TCE-PI, que devem estar presentes nas informações recebidas para que sejam encaminhadas ao conselheiro relator ou aos setores técnicos responsáveis pela fiscalização; Identificar qual/quais são os principais temas de irregularidades denunciadas; e por fim, verificar, a partir da percepção de servidores responsáveis por trabalhos de fiscalização, a utilidade das informações recebidas através da ouvidoria, ou seja, como o seu conteúdo contribui para os trabalhos de auditoria e inspeção realizados pelo Tribunal.

Em relação ao recorte temporal, tomou-se por base a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação - LAI, que veio a ocorrer no dia 16 de maio de 2012, pois a partir da vigência dessa lei, todos os entes federativos obrigaram-se a garantir o direito de acesso a informações previsto na Constituição Federal, e, portanto, a partir disso, foram criadas a maioria das ouvidorias dos órgãos públicos. No entanto, a ouvidoria do TCE-PI, embora tenha sido instalada em 2012, iniciou efetivamente suas atividades apenas em 2013. Dessa forma, o

intervalo de tempo escolhido para a pesquisa foi 2013-2019, sendo o ano 2019 o tempo limite para que fosse possível o acesso aos dados e a conclusão do estudo no tempo previsto.

Quanto à metodologia, tratou-se de uma pesquisa com abordagem de compreensão qualitativa aos resultados e de cunho descritivo, ancorada nos procedimentos de análise documental e de campo. Documental porque se valeu de documentos internos e públicos que dizem respeito ao objeto de estudo, tais como: relatório de atividades, dados disponíveis em portais governamentais e no próprio site do TCE-PI, os quais foram confrontados com a legislação e teorias acerca do tema. De campo, pois foi realizado no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Piauí com a realização de entrevistas semiestruturadas com os servidores do setor de ouvidoria e aplicação de questionário junto aos auditores e técnicos de controle externo do Tribunal.

No que se refere à estrutura do trabalho, a presente dissertação foi organizada em sete capítulos, incluindo nessa contagem a introdução e as considerações finais. O Capítulo 2, intitulado “Accountability e Controle Social” avança nos conceitos e tipos de accountability e descreve como a ideia de controle e fiscalização da gestão pública foi desenvolvida em cada um dos principais modelos de organização da Administração Pública, objetivando compreender como as instituições formais de controle influenciam na gestão dos recursos públicos. O objetivo é discutir os meios de accountability e controle existentes e as contribuições, limitações e possibilidades do cidadão como ator na ação controladora, no Brasil.

O Capítulo 3, intitulado “A Ouvidoria Pública como Instrumento da Accountability” apresentou o histórico, conceito e fundamentação legal das ouvidorias públicas. O objetivo foi discutir a função das ouvidorias públicas, e especialmente as ouvidorias dos Tribunais de contas, como verdadeiro instrumento do controle externo, considerando o que foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

O capítulo 4 trata de forma mais detalhada os procedimentos metodológicos que foram utilizados para a realização da presente pesquisa. No capítulo 5, efetuou-se um levantamento acerca do caso do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, descrevendo as particularidades do Estado Piauiense no que diz respeito ao histórico de seu Tribunal de Contas, assim como elementos de sua estrutura, organização, funcionamento e os aspectos relacionados às suas competências e atribuições. Além disso, expõe os aspectos normativos que fundamentam a existência da ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

O capítulo 6, intitulado “A Participação Cidadã através da Ouvidoria do TCE-PI”, expõe os resultados da pesquisa e discute os dados referentes à participação da sociedade através do encaminhamento de comunicações de irregularidade via ouvidoria, analisando de

que forma essa participação influencia no controle das contas públicas dos municípios do Estado do Piauí, realizado pela Corte de Contas. Neste capítulo, também foi possível verificar a utilidade das informações recebidas via ouvidoria, assim como aspectos positivos e negativos da relação Estado-Sociedade.

Os resultados obtidos através da coleta dos dados permitiram a descoberta de aspectos positivos e as contribuições que a Ouvidoria do TCE-PI, como canal de participação, traz para o aprimoramento da accountability no Piauí, assim como também possibilitou a identificação de obstáculos e limites no que diz respeito à comunicação entre o setor de ouvidoria e os setores de fiscalização do TCE-PI, demonstrando possibilidades de melhorias, tanto no modo de atuação da ouvidoria em relação ao tratamento das demandas recebidas, como na comunicação entre os setores de fiscalização e o setor de ouvidoria..

2 ACCOUNTABILITY E CONTROLE SOCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O avanço da democracia deu início a um período que possibilitou questionar o desempenho e a legitimidade dos atos e das ações do Estado enquanto representante do povo e gerenciador de seus interesses. Cresceu a demanda da sociedade por mais eficácia e eficiência na prestação de serviços públicos e na gestão de assuntos de interesse coletivo, passando a ser comum, discutir e analisar elementos que possibilitam a participação e o controle social da administração pública, de modo a verificar se há ou não efetividade naquilo que se propõe ou se há entraves ou obstáculos na sua implementação e efetivação, de modo a combater o descrédito generalizado no aparelhamento do Estado e viabilizar sua capacidade de representação da sociedade e de garantia dos direitos fundamentais e humanos.

Nesse contexto, se desenvolveu a prática da accountability, que passou a dominar a cena na área pública. A palavra “accountability” traz consigo uma ideia de responsabilização por atos praticados por agentes no exercício da função pública ou a exigência conferida aos agentes públicos de prestarem contas de seus atos. Dado que, o agente público que age em nome do cidadão em prol da gestão pública eficiente, deve se responsabilizar por todas suas ações e responder por seus atos. A accountability como sinônimo de responsabilização envolve aspectos relacionados à teoria democrática, tais como legitimidade, representação e responsabilidade. (SERRA; CARNEIRO; CARVALHO, 2012; PINHO; SACRAMENTO, 2009).

O capítulo inicialmente apresenta os conceitos de accountability em âmbito mundial e suas diferentes formas de exercício. Posteriormente, explica como a accountability é exercida no Brasil, apresentando a relação entre os sistemas de controle existentes no país e as reformas que ocorreram na Administração Pública Brasileira. Além disso, apresenta os diferentes tipos de controle estabelecidos pela carta magna vigente, com o objetivo de discutir cos meios de participação cidadã e as possíveis contribuições, limitações e possibilidades do cidadão como ator da ação controladora no Brasil.

2.1 Formas de Accountability

Os trabalhos de Manin; Przeworski; Stokes (2006), O’donnel (1998) e Peruzzotti; Smulovitz (2002), apresentam formas de se exercer a accountability. O’Donnel (1998) foi um

dos autores que defendeu a existência de duas dimensões da accountability: Vertical e Horizontal. A accountability vertical se refere especialmente ao exercício do voto, o qual confere ao cidadão o poder de punir autoridades, votando contra estas ou “premiá-las”, votando novamente a favor.

A dimensão vertical encontra sentido no que diz a teoria da democracia representativa quanto ao controle exercido pela sociedade, desenvolvida a partir do argumento de que o voto eleitoral constitui um mecanismo capaz de controlar os governantes, tendo em vista que os eleitores podem ponderar se estes estão satisfazendo seus interesses e caso contrário, esses governantes não serão reeleitos. Assim, o governo interessado em se reeleger fará o que for possível durante o mandato para agir em prol dos interesses da sociedade (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006; O'DONNEL, 1998).

Além das eleições, também são consideradas como forma de accountability vertical, as reivindicações sociais sem risco de coerção e a cobertura por uma mídia livre da maioria dessas reivindicações populares. Essas ações podem ser realizadas individual ou coletivamente, avaliando o exercício dos agentes que ocupam posições típicas de Estado, eleitos ou não (O'DONNEL, 1998).

Por sua vez, a accountability horizontal significa a ação de agências estatais que objetivam supervisionar legalmente ou até penalizar agentes do Estado por condutas ou ações que sejam qualificadas como delituosas. Ressalte-se que tais agências têm o poder legal para tanto, ou seja, são órgãos devidamente capacitados para realizar a referida supervisão e controle. Para que esse tipo de accountability seja considerado efetivo, esses órgãos, além de terem autoridade legal para supervisionar, retificar ou punir, devem deter também capacidade e autonomia suficientes, em respeito às agências supervisionadas (O'DONNEL, 1998).

Nesse ponto, podem-se citar como exemplos, a existência de mecanismos de fiscalização, tais como as ouvidorias e instâncias encarregadas pela supervisão das prestações de contas. No entanto, embora se espere que tais órgãos funcionem efetivamente, estes não poderão trabalhar de forma isolada. É necessário que trabalhem em rede, tendo em vista que a efetividade dependerá de decisões tomadas por outros agentes, como ocorre especialmente nas situações que envolvem autoridades de alta posição no Estado, tendo em vista o risco de se tornarem instrumentos frágeis de responsabilização.

Há que se falar ainda em uma terceira forma de accountability, que se refere à criação de regras estatais, pelas quais o Estado tem seu poder limitado a fim de garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade, como é o caso da garantia de direitos básicos pela Constituição e o Controle mútuo entre os diferentes Poderes (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004). As diferentes

formas de accountability, compreendendo processo eleitoral, controle institucional durante o mandato e regras estatais, encontram-se resumidas no quadro 1:

Quadro 1 - Formas de Accountability

Formas de Accountability	Instrumentos	Condições
Processo Eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Eleitoral e Partidário. • Debates e formas de disseminação da informação. • Regras de Financiamento de Campanhas. • Justiça Eleitoral 	<ul style="list-style-type: none"> • Direitos Políticos Básicos de Associação, de votar e ser votado. • Pluralismo de ideias (crenças ideológicas e religiosas). • Imprensa livre e possibilidade de obter diversidade de informações
Controle Institucional durante o Mandato	<ul style="list-style-type: none"> • Controle Parlamentar. • Controle Judicial. • Controle Administrativo (Tribunal de Contas e/ou Auditoria Financeira). • Controle do Desempenho dos Programas Governamentais. • Controle social 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparência e fidedignidade das informações públicas. • Burocracia regida pelo princípio do mérito. • Predomínio do Império da Lei. • Existência de mecanismos institucionalizados que garantam a participação e o controle da sociedade sobre o Poder Público. • Criação de instâncias que busquem o maior compartilhamento possível das decisões.
Regras Estatais Intertemporais	<ul style="list-style-type: none"> • Garantia de direitos básicos pela Constituição (cláusulas pétreas). • Segurança Contratual Individual e Coletiva • Limitação legal do poder dos administradores públicos. • Acesso prioritário aos cargos administrativos por concursos ou equivalentes. • Mecanismos de restrição orçamentária. • Defesa de direitos intergeracionais. 	

Fonte: (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p.7).

No entanto, as dimensões verticais e horizontais são alvo de críticas por meio de dois argumentos comumente considerados pela literatura: a insuficiência do processo eleitoral como mecanismo de responsabilização, tendo em vista que a reeleição não necessariamente significa dizer que a accountability foi garantida, e o papel essencial que os instrumentos de controle e fiscalização democrática podem assumir no desempenho e qualidade da gestão pública (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006). Assim, devido principalmente o aperfeiçoamento das instituições democráticas a partir da década de 1990, verificou-se o surgimento de outra forma de concretização da accountability, levando em conta o seu sentido de responsabilização, a chamada accountability social ou societal (CENEVIVA; FARAH, 2012; PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

A accountability social significa que o processo democrático deve cumprir a tarefa de programar o Estado como o principal elo entre a administração pública e a sociedade, no sentido de promover o bem-estar social. As ações que contribuem para esta integração entre o indivíduo e administração pública ações são as que fomentem a participação social na tomada de decisão de projetos na gestão pública. Neste sentido, o cidadão deve ser um sujeito ativo na sociedade, participando das decisões nas três esferas de governo (TENÓRIO, 1998).

No mesmo sentido, a fundamentação por um Estado democrático exige a participação do cidadão na vida pública, a qual deve ser abrangente, superando a simples fronteira do sufrágio universal. O objetivo é que o processo democrático e a participação do cidadão devem estar presentes em um ambiente mais aberto de críticas e desenvolvimento (SHOMER; MORAIS, 2010; BRAVO; CORREIA, 2012).

Nesse contexto, é por meio da participação na gestão pública que os cidadãos podem intervir na administração pública, seja na tomada de decisões em relação à construção de políticas sociais, seja na orientação quanto a medidas que favoreçam o interesse da sociedade. Ademais, o cidadão pode participar atuando no controle sobre a ação do Estado ao exigir a prestação de contas pelo gestor público (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 teve um papel fundamental em apresentar bases e princípios de uma organização social, em que seja possível verificar o referido relacionamento concreto do Estado com a Sociedade. Os artigos 14 e 15 da Declaração de 1789 contribuíram para fortalecer esse relacionamento, no que se refere ao direito do cidadão de solicitar aos governantes a prestação de contas, estruturando dessa forma as bases para o exercício da accountability social, conscientizando o cidadão de seu poder/dever de agir contra abusos de poder e violação de direitos (BUGARIN; VIEIRA; GARCIA, 2003).

O conceito de accountability societal se relaciona também com a ideia de que não apenas movimentos sociais pontuais, mas também organizações da sociedade civil e mesmo a imprensa, também podem ativar os mecanismos de accountability horizontal, com vistas a promover a responsabilização dos representantes. Esses dispositivos poderiam ser participativos, como conselhos ou conferências, e também podem se dar pelos indivíduos isolados através de canais de denúncias, como as ouvidorias que possibilitam a denúncia de atos ilegais dos governantes, fazendo com que os mecanismos de accountability horizontal e vertical sejam ativados, permitindo a punição de representantes e burocratas (SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2017; PEREZ, 2010).

2.2 Accountability no Brasil

Dado que accountability trata da responsabilização dos atos governamentais e da exigência de prestação de contas, no Brasil, a accountability é exercida em grande parte pelos sistemas de controle da administração pública – judicial, interno, externo e social, nos quais o agente público, eleito ou não, tem o dever de prestar contas dos atos praticados e ser responsabilizado no caso de má conduta (MORAIS; TEIXEIRA, 2016; PERES et al, 2018).

A relação entre accountability e os Sistemas de Controle da Administração Pública Brasileira se desenvolve principalmente na Constituição de 1988, sendo um grande marco do desenvolvimento da accountability no Brasil, tendo em vista que estabeleceu a necessidade de promover a transparência e fiscalização dos atos administrativos, através de órgãos e instrumentos de controle da administração.

Todavia, a accountability e o processo de mudanças na forma de fiscalizar e controlar o dinheiro público no Brasil se desenvolveu e foi acelerado através principalmente das ideias de reforma do Estado, com as transições entre os modelos Patrimonialista, Burocrático e Gerencial.

2.2.1 Reformas do Estado Brasileiro

Os três principais modelos de organização da administração pública, comumente abordados, são o modelo patrimonialista, o burocrático e o gerencial. No modelo patrimonialista, a distribuição dos cargos públicos ocorre através de indicação política do soberano, havendo assim, um controle por pequena parcela da sociedade, a nobreza e seus familiares, quem competiam exercer funções públicas. Esse modelo é característica de Estados

absolutistas, nos quais a res publica não tem distinção em relação a coisa privada, o que acaba abrindo espaço para a utilização da coisa pública em benefício de uma minoria, refletindo em nepotismo, corrupção, clientelismo, dentre outros males prejudiciais à sociedade como um todo (CORDEIRO *et al*, 2017). No Brasil, o modelo de administração pública patrimonialista, fez-se presente de 1822 até 1889, ou seja, durante toda a época imperial até o fim da República Velha.

Por sua vez, o modelo burocrático, elaborado pelo sociólogo alemão Max Weber, teve uma disseminação abrangente nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo. Esse modelo defende a necessidade do estabelecimento de controles e instrumentos de fiscalização da administração pública. Apresenta como fundamento a correção de atos ou metas, para atender das necessidades da sociedade, sem desvios ou inadequação no uso dos recursos, com a administrador público tendo a obrigação de prestar contas de seus atos, com objetivo evitar as práticas de trocas de favores, desvios de conduta e atos de corrupção, comumente presentes no modelo patrimonialista (BRESSER PEREIRA, 2003).

O modelo burocrático caracteriza-se por três características fundamentais: impessoalidade, formalidade e profissionalismo. A impessoalidade é a ideia que os cargos e funções pertencem à estrutura organizacional e às pessoas que as ocupam. Quanto à formalidade, esta pressupõe que deve haver uma normatização dos procedimentos administrativos, de forma que se evite a discricionariedade e haja uma padronização da rotina. Por fim, o profissionalismo parte do princípio da especialidade, atribuindo as funções a pessoas através do mérito, em outras palavras, por meio de suas capacidades técnicas (SECCHI, 2009).

No Brasil, o fim da República Velha, houve a tentativa de transição para o modelo burocrático weberiano como resultado de uma aliança política que desejava o desenvolvimento econômico do país com o suporte de Getúlio Vargas na década de 1930 (BRESSER PEREIRA, 2003). A partir do modelo burocrático, o Controle da Administração pública foi priorizado, podendo ser conceituado como o “(...) conjunto de instrumentos definidos pelo ordenamento jurídico a fim de permitir a fiscalização da atuação estatal por órgãos e entidades da própria administração pública, dos Poderes Legislativo e Judiciário, assim como pelo povo (...)” (CARVALHO, 2019, p. 390).

Em meados de 1970, retorna o discurso liberal de gigantismo do estado e o discurso principal e recorrente a partir de então, é de que as crises fiscais e econômicas das principais economias globais, maioria dos países, inclusive no Brasil, era culpa do Estado. O Estado gastador se encontrava cada vez mais sobrecarregado e insustentável no que diz respeito ao aspecto financeiro. Esses liberais desenvolvem uma campanha e encontram campo fértil para

tornar necessário implementar medidas para reduzir e controlar o gasto público, sem que a eficiência dos serviços fosse prejudicada. O fracasso na implementação do Estado mínimo em países antes socialistas, levou a que o neoinstitucionalismo passasse a dominar as reflexões sobre desenvolvimento econômico entre os acadêmicos e agências multilaterais, além de conseguir apresentar conceitos centrais, o de *governance* ou governança, que predominou na agenda dos debates dos principais organismos internacionais, como pode ser visto na publicação *governance and development* (1993) do banco mundial (MELO, 1996).

Nesse sentido, os novos institucionalistas americanos² desenvolveram as ideias que respaldaram as propostas do Estado Gerencial, que deve operar com eficiência, agilidade e contribuir para o bom funcionamento da economia de mercado (CAVALCANTE, 2014). Nesse sentido, os governos passaram a considerar a transição do modelo burocrático para a abordagem ou modelo gerencial, que pode ser conceituado como: “um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseada em valores de eficiência, eficácia e competitividade” (SECCHI, 2009, p. 354).

Muito embora, no período da redemocratização, a Constituição de 1988 tenha constituído a ideia de um Estado na linha do “estado do bem-estar social, inspirado no domínio do neoliberalismo e nas reformas estatais no reino unido por Margaret Thatcher e nos Estados Unidos por Ronald Regan, o objetivo central do governo brasileiro ao longo da década de 1990, foi consolidar a implementação de reformas da administração pública na linha de instituir o Estado gerencial, considerando o modelo burocrático ultrapassado para alcançar os melhores resultados na administração pública e objetivando modernizar a máquina pública (BUENOS AYRES, 2004).

Em uma realidade de crise da economia brasileira, que passou por uma “década perdida” nos anos 1980, foram quatro as premissas utilizadas procurando justificar a proposta da reforma do Estado no Brasil: I) a crise fiscal e financeira; II) a publicização dos serviços do Estado; III) a substituição das outras linguagens da administração pública pela linguagem do modelo gerencial e; IV) aumentar a capacidade da regulação e coordenação das atividades do Estado. O Movimento da Nova Gestão Pública, portanto, tratou-se de um modelo no qual se defendia que deveria haver um conjunto de mudanças de estruturas e processos nas

² Neoinstitucionalismo está associado a Douglas North, ganhador do Nobel de 1993, que critica a economia neoclássica por sua incapacidade de explicar a permanência de diversas instituições econômicas pelo mundo. Neoinstitucionalismo tratou de reconstruir e fortalecer as instituições do Estado, visando torná-lo eficiente, ágil e capaz de contribuir para o funcionamento dos mercados livres da concorrência (OLIVEIRA, 2009).

organizações públicas, de forma que fosse possível ao Estado obter melhores desempenhos e resultados (BUENOS AYRES, 2004; CAVALCANTE, 2014, p. 13).

O governo FHC, entre os anos 1995 e 1999 implementou a reforma na linha da administração pública gerencial, em contraposição ao modelo burocrático, uma administração que se fundamenta nos princípios da gestão estratégica e busca pelo aumento da eficiência e da qualidade dos serviços em prol do cidadão. Paes de Paula (2005) defende que o modelo de uma Nova Gestão Pública (NGP) agrega tanto a melhoria de gestão na prestação de serviços pelo Estado, como também defende o bem-estar social da população.

Esse modelo de gestão desenvolve-se teoricamente a partir de um gerenciamento que contenha maior participação social, mais diálogo entre os sujeitos envolvidos no processo decisório, ou seja, segundo esse conceito, não há imposição de pretensões, sendo o acordo alcançado apenas com a exposição de argumentos racionais, da mesma forma, os ouvintes também deveriam reagir através do uso da razão e do conhecimento, de forma discursiva até se chegar a melhor solução de um determinado problema ou questão (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015).

Ocorre que, instrumentos e órgãos de controle da administração pública, especialmente no que se refere à observância das normas trazidas pelo modelo burocrático e a busca pela satisfação dos usuários dos serviços públicos, trazida pelo modelo gerencial, não deixaram de ser considerados importantes para se resguardar a coisa pública e priorizar o interesse coletivo. Nesse aspecto, o controle além de conferir legitimidade à atuação do Estado, também tem como objetivo garantir a adequação de condutas dos agentes públicos às reais necessidades da sociedade, possibilitando por sua vez, maior eficiência na prestação dos serviços e atividades públicas (CARVALHO, 2019).

2.2.2 Tipos de Controle no Brasil

Atualmente no Brasil, existem quatro canais básicos de controle da Administração Pública trazidos pela Constituição Federal de 1988: i) o primeiro, pela via judicial, através da qual é verificada a legalidade da ação administrativa questionada; (ii) o segundo, por meio do controle interno, realizado dentro da própria administração; (iii) o terceiro, a cargo do Poder Legislativo e Tribunais de Contas, chamado de controle externo; (iv) o quarto através do controle social, realizado pela sociedade, de forma individual ou coletiva (MORAIS; TEIXEIRA, 2016).

O Controle Judicial somente é exercido no que se refere aos critérios de legalidade, ou seja, tem o objetivo de analisar se o ato administrativo está em conformidade com o ordenamento jurídico, sem a possibilidade de verificar a oportunidade e conveniência do ato em análise. É realizado exclusivamente pelo poder judiciário, mediante provocação do interessado lesionado pela conduta ou omissão administrativa (CARVALHO, 2019).

O Controle Administrativo é decorrente do poder de autotutela da administração, possibilitando que esta efetive, fiscalize e revise seus atos, seja mediante provocação de qualquer interessado que tenha sofrido lesão ou ameaça de lesão em decorrência de conduta ou omissão administrativa ou mesmo de ofício, ou seja, sem provocação da parte interessada, como por exemplo, a instauração de um processo administrativo disciplinar para apuração de irregularidade supostamente cometida por servidor Público (MEIRELLES, 2016).

Dependendo da natureza e da localização do órgão controlador, pode ser interno, externo ou social, conforme art. 70 e 74 da Constituição. O Controle interno pode ser definido como aquele exercido dentro de um mesmo Poder, ou entre órgãos de uma mesma entidade, como exemplo, cite-se a fiscalização exercida pela Secretaria de Saúde sobre os postos de saúde localizados no Estado. Isso porque, consoante expressa o art. 74, da Constituição federal, os entes públicos, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, deverão manter os seus próprios sistemas de controle interno. Esse controle tem como objetivo verificar se houve ou não o cumprimento dos princípios administrativos e a observância do ordenamento jurídico (CARVALHO, 2019).

O Controle Externo é realizado por um poder em relação a atos praticados por outro poder de Estado, consagrando-se aqui a ideia de “freios e contrapesos” entre cada Poder, como deve funcionar um estado democrático, como é o caso, por exemplo, de o Congresso Nacional poder sustar atos normativos do Executivo. Consoante art. 70 e 71 da CF, esse controle é realizado pelo Poder legislativo, ou seja, pelos representantes do povo, com o auxílio técnico e independente dos Tribunais de Contas. Este controle costuma ser exercido com mais força em uma democracia, pois se trata de um controle amplo princípio lógico e de mérito, que abrange legalidade, legitimidade e economicidade (FARIA, 2010).

Para que se possa discorrer sobre o quarto e último tipo de controle: o social, é necessário passar primeiramente pelo desenvolvimento da participação, uma vez que, no caso brasileiro, o controle social é entendido como a própria participação cidadã na gestão pública, a qual se caracteriza como um mecanismo de fiscalização das ações do Estado e também como um meio de fortalecer a cidadania e democracia.

2.3 Controle social e Participação Cidadã

Existem várias aplicações e conceitos atribuídos ao termo “Controle Social”, que se baseiam em diferentes aspectos, a depender também da área de estudo. No campo da sociologia, por exemplo, o termo é utilizado para denominar o controle do Estado sobre a sociedade, com o objetivo de assegurar a manutenção da ordem e conduta social vigente. Essa primeira categoria abrange mecanismos estatais coercitivos que por sua vez, podem ser legais ou morais (SILVA; CANÇADO; SANTOS, 2017).

No entanto, a discussão pretendida neste trabalho foca na conceitualização de controle social, proposta por Martins (1989), que se refere ao controle exercido diretamente pelo povo sobre o Estado, em outras palavras, se refere a um tipo de controle externo, pelo qual o próprio administrado, ou seja, a sociedade pode verificar a regularidade da atuação do Estado, como é o exemplo presente no art. 31, §3º da CF/1988, que estabelece que as contas municipais devam ficar à disposição de qualquer contribuinte para exame anual, durante sessenta dias, sendo-lhes possível questionar a sua legitimidade (CARVALHO, 2019).

A referida expressão traz consigo a ideia de que a sociedade como beneficiária das políticas públicas, deve desenvolver uma interlocução com o Estado, auxiliando as atividades dos controles institucionais existentes e, dessa forma, possibilitando que a responsabilização das ações da administração seja realizada em rede, ou seja, a partir da integração entre os diferentes tipos de controle, e de forma efetiva. (FERNANDES; FERNANDES; TEIXEIRA, 2018).

O direito de o cidadão participar da gestão pública e solicitar prestação de contas vem sendo estabelecido como um direito humano desde sua previsão na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. No entanto, no Brasil foi, especialmente, após a redemocratização em 1990 que se desenvolveram aspectos sociais políticos e econômicos, os mecanismos e instrumentos de atuação da cidadania no controle da gestão pública (SERRA; CARNEIRO, 2012).

No Brasil, durante todo o século XX, o Estado Brasileiro passou por diversas transformações sociais e políticas, que impactaram a relação Estado e Sociedade. O contexto político presente no país, especificamente em meados da década de setenta e final dos anos oitenta, marcou-se pelo autoritarismo com a instalação da ditadura militar, em que os interesses sociais eram fortemente reprimidos (COSTA, 2018).

Embora a Constituição Federal de 1967 vislumbresse em seu artigo 150, § 30, o “direito de representação e de petição aos Poderes públicos, em defesa de direitos ou contra

abusos de autoridade”, na prática, o ambiente autoritário e a ação estatal não possibilitavam e nem traduzia o caráter democrático sugerido. Tampouco permitia a mínima possibilidade de controle social ou outras formas de participação junto aos controles interno e externo da Administração Pública (SERRA; CARNEIRO, 2012, p.45).

Em meio ao regime autoritário vigente à época, surgiram focos de resistência, através da organização da sociedade civil estimulados em grande parte pela democracia existente nos principais países, originando o surgimento de vários movimentos sociais, tais como associações de profissionais, imprensa, partidos políticos de oposição, grupos de estudantes universitários e sindicatos de trabalhadores, todos em busca de uma mudança estrutural no sistema social e político do país (COSTA, 2018).

Ao longo do tempo ocorreu um processo de transformação do Estado Brasileiro, de forma lenta e gradual, através de lutas sociais, até vir a consumir-se com a implantação do Estado Democrático de Direito em 1988, produto de uma forte mobilização de distintos segmentos sociais que pôs fim ao regime ditatorial (COSTA, 2018; MONTEIRO; MOURA; LACERDA, 2015;). A Constituição Federal de 1988, chamada de “Constituição Cidadã”, veio então legitimar a vontade da sociedade, trazendo em seu texto garantias provenientes de conceitos tais como democracia, cidadania e participação popular, determinando assim que a gestão pública fosse exercida de uma forma ampla e democrática.

Faz-se importante destacar, entretanto, que seja qual for o regime de governo, sempre existirá uma margem de poder discricionário em posse do governante e, que por mais transparente que seja a gestão, é difícil superar a diferença em relação à informação, entre governantes e governados. Contudo, em Estados não democráticos, a discricionariedade excessiva e a informação restrita não permitem que a sociedade participe de forma efetiva na gestão pública, enquanto que nos regimes democráticos, ou em fase de desenvolvimento da democracia, por sua vez, é possível a garantia de instrumentos para fiscalização, seja para questionamento de atos de gestão porventura adotados, ou para responsabilizá-lo por más condutas que tenha o governante incorrido durante a gestão (PINHEIRO, 2016, p.873).

Segundo Gurgel e Justen (2013, p.362), há três momentos expressivos no contexto brasileiro em que a participação e a cidadania ganharam destaque. O primeiro momento, identificado com clareza na promulgação da Constituição de 1988. O segundo momento representado pelo surgimento do orçamento participativo e o terceiro momento representado pela reforma do Estado, empreendida pelo governo FHC, entre os anos 1995 e 1999, em que houve a valorização do controle social, prevalecendo o viés gerencial da New Public Management.

É importante destacar que embora esse discurso do modelo gerencial enfatize questões como democracia e participação da sociedade civil, a administração pública gerencial, na prática, privilegiou as dimensões econômico-financeiras e institucional-administrativas, em detrimento da dimensão sociopolítica (BUENOS AIRES, 2017).

No entanto, as transformações ocorridas na sociedade possibilitaram nesse período que ocorressem alguns avanços relacionados ao desenvolvimento da democracia participativa e da gestão social, tais como: maior interesse da sociedade em participar de questões políticas, maior transparência dos atos praticados pelos gestores públicos, maior liberdade de imprensa e por último mas não menos importante, o aperfeiçoamento da atuação de órgãos da gestão pública que incentivem a comunicação com a população, de forma que possam atuar em conjunto com a sociedade no exercício da gestão (ADORNO, 2002).

Em 2013, em meio aos gastos para realização da copa do mundo de futebol no brasil que ocorreria em 2014, ocorreram manifestações públicas que estimularam as questões acerca da participação da cidadã, as quais repercutiram em todo o país impactando sobre a realidade socioeconômica brasileira. Foi possível notar o grande interesse por parte da sociedade em uma gestão pública participativa, na qual pudessem buscar um atendimento mais efetivo de suas necessidades e contribuir para que haja maior transparência, controle social e aplicação eficiente dos recursos e investimentos públicos (SABIONI; FERREIRA; REIS, 2018).

Pelo exposto, quer-se ressaltar que o controle social é considerado como sendo um grande avanço do controle da gestão pública tendo em vista que a partir do momento em que os destinatários dos serviços ofertados pelo Poder Público, detém a prerrogativa de observar de perto o desempenho estatal e, por conseguinte, denunciar e cobrar resultados mais efetivos para os problemas existentes, os agentes públicos passam a ter maior engajamento e comprometimento com o desenvolvimento de suas atividades (CAVALCANTE, 2014).

Di Pietro (2008, p. 671) afirma a eficácia do controle social, como segue:

“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 esta finalidade. E esse provavelmente seja o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular”.

Assim sendo, embora caiba primeiramente aos representantes do povo, a adoção de uma postura eficaz no combate e punição a arbitrariedades praticadas por seus agentes, a possibilidade de qualquer pessoa formalizar denúncia sobre irregularidades no setor público

muda de forma significativa a relativa exclusividade do Estado no controle da coisa pública, fazendo com que a sociedade civil e o Estado de forma conjunta combatam as violações dos direitos fundamentais da pessoa humana, conferindo ao controle maior sustentabilidade e eficácia.

Ressalte-se que para a garantia de efetividade do controle social, necessita-se que ocorra um processo de “amadurecimento” da democracia. Neste contexto, trata-se de um processo complexo, onde o controle social exige uma forte participação do cidadão nas decisões, e para tanto, países democráticos são os que mais conseguem conectar a sociedade com a gestão pública. Além disso, tal processo estimula a criação de conselhos representativos das comunidades com o propósito de tornar as pessoas e o Estado mais colaborativos para o fortalecimento da democracia, desenvolvendo-se assim uma relação mútua entre os dois conceitos (BITTENCOURT; PASE, 2015).

2.3.1 Instrumentos do Controle Social

No Brasil, foi principalmente na década de 1990, em um contexto de redemocratização, que foram implementadas as principais ferramentas e instrumentos de controle social, junto aos controles interno e externo já anteriormente estabelecidos. Nesse sentido, quanto aos instrumentos do controle social previstos pela legislação e fundamentados pela constituição, são contemplados quatro institutos em que se assenta a participação cidadã: Consultas Populares, Orçamento Participativo, Conselhos Gestores de Políticas Públicas e as Ouvidorias (LYRA, 2012).

As consultas populares são aquelas previstas no Art. 14 Constituição Federal de 1988. No entanto, as consultas populares são pouco conhecidas e pouco utilizadas, muito embora tenham potencial de mobilização social e contemplem assuntos de interesse coletivo: referendo, plebiscito e iniciativa popular de lei (LYRA, 2012).

O Orçamento Participativo, cuja primeira implantação se deu em porto alegre na administração do Partido dos Trabalhadores (PT), é atualmente considerada como uma prática modelo pelo banco mundial. O Orçamento Participativo trata-se de um instituto, que por meio do deslocamento do poder decisório conferido aos representantes eleitos, permite que o povo decida como será aplicada uma pequena parte dos recursos municipais (WAMPLER, 2008).

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são instituídos por lei e atuam em diferentes áreas, como saúde, educação, meio ambiente e assistência social. Existem aproximadamente 30 mil Conselhos Gestores nos municípios brasileiros (LAVALLE; VOIGT;

SERAFIM, 2016). Esses espaços tratam-se de órgãos deliberativos e de fiscalização, nos quais os representantes da sociedade civil e do governo podem de forma conjunta formular e fiscalizar programas e políticas públicas (ALVES; SOUZA, 2019; PEREZ, 2010).

Finalmente, as Ouvidorias Públicas apresentam-se como mais um instrumento da democracia participativa e Accountability Societal, ao dar voz ao cidadão para que suas críticas, denúncias, reclamações ou sugestões sejam levadas em consideração e acolhidas pela administração pública nesse processo democrático de aperfeiçoamento do setor e dos serviços públicos (LYRA, 2012).

No que diz respeito à Ouvidoria Pública, destaca-se o art. 5º, inciso XXXII da CF/1988, o qual dispõe que todos têm o direito a receber informações de interesse particular, coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo é necessário para manutenção da segurança e o art. 37, §3º, que estabelece que a lei deve dispor sobre as formas de participação e regular especificamente (BRASIL, 1988):

- I – As reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).
- II – O acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (incluído pela emenda constitucional nº 19, de 1998).
- III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

A regulamentação do direito constitucional de acesso às informações públicas, ocorreu em 18 de novembro de 2011, com a promulgação da lei nº 12.527, também chamada lei de acesso à informação - LAI, que estipula em seu art. 5º que é “dever do estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”.

No dia 16 de maio de 2012, com a entrada em vigor da LAI, todos os entes federativos obrigaram-se a garantir o direito de acesso a informações previsto na Constituição Federal, sem necessidade de apresentação de um motivo. Nessa nova realidade, a ouvidoria como um canal que possibilita esse acesso do cidadão e na sua participação e preocupação com a coisa pública, tornou-se um importante instrumento a ser utilizado pelos cidadãos, incentivando o exercício do controle social e impulsionando o princípio da transparência dos atos públicos.

Há ainda outros espaços de participação cidadã no Brasil, como os canais de recebimento de denúncias, consultas e representações junto aos outros tipos de controle, com o

objetivo de robustecer e aprimorar o sistema de fiscalização da administração Pública, como é o caso do instituto da denúncia junto aos tribunais de contas, estabelecido pelo Art. 74, §2º, CF/1988 (SERRA; CARNEIRO, 2012).

2.3.2 O Controle Exercido pelos Tribunais de Contas e o Instituto da Denúncia

Os Tribunais de Contas destacam-se dentre as instituições de controle externo que exercem accountability no Brasil. Os Tribunais de Contas foram criados com a específica missão de verificação constante dos gastos, controlando efetivamente os atos da máquina administrativa e fiscalizando os atos de gestão realizados por agentes públicos ou por particulares que exercem funções públicas. Tais órgãos possuem longa história no ordenamento jurídico brasileiro e são umas das mais importantes instituições de controle da administração no país.

Não obstante algumas tentativas anteriores, o Tribunal de Contas da União foi instalado apenas com a promulgação da Constituição de 1891, e limitava-se à fixação anual das contas públicas e verificação da legalidade. Não havia, portanto, previsão de julgamento das contas de responsáveis pelo dinheiro público. Gradativamente, durante todo o século XIX e XX, especialmente após a transição do modelo patrimonial ao burocrático, é que suas funções vieram a ser aumentadas (FERNANDES; FERNANDES; TEIXEIRA, 2018).

A Carta Magna de 1934 foi a responsável por determinar que os governos subnacionais criassem um órgão de auditoria de contas que deveria elaborar um relatório técnico das contas do Poder Executivo que serviria para auxiliar o Poder Legislativo no julgamento das contas apresentadas. Foi criada a Corte de Contas como um órgão de cooperação do Estado, sem inseri-la em um dos três Poderes, como ocorre ainda atualmente em alguns países, como por exemplo, a Itália. Além disso, estabeleceu a necessidade de emissão de parecer prévio do Tribunal acerca das contas do Presidente da República (BUGARIN, 2000; FERNANDES; FERNANDES; TEIXEIRA, 2018).

A Constituição de 1946, por sua vez, promulgada em um contexto político de democratização, estabeleceu que todos os Estados deveriam seguir o modelo federal, instituindo um Tribunal de Contas para controle e fiscalização das contas públicas, como ainda introduziu o papel de julgamento das contas dos responsáveis por dinheiro, valores e bens públicos. Ademais, inseriu pela primeira vez o Tribunal de Contas no capítulo que tratava sobre o Poder Legislativo, especificamente na seção sobre orçamento, referindo tanto sobre a elaboração,

quanto à fiscalização de sua execução (BUGARIN, 2000; FERNANDES; FERNANDES, TEIXEIRA, 2018).

A Carta Magna de 1967 manteve o Tribunal de Contas no capítulo que tratava do Poder Legislativo, mas tratou separadamente da elaboração do orçamento e de sua fiscalização. Essa Constituição foi complementada por uma série de Atos Institucionais, os quais ressaltavam o autoritarismo vigente na época, chegando a suspender a necessidade de controle prévio dos contratos administrativos. No entanto, as reformas burocráticas que foram realizadas no período contribuíram para ampliar a preocupação com a legalidade, de forma que foi a responsável por atribuir às Cortes de Contas a competência de fixar prazo pra regularização de ato que apresentasse ilegalidades, sob pena de sustação do ato, caso não fosse atendido (BUGARIN, 2000; FERNANDES; FERNANDES; TEIXEIRA, 2018).

Por fim, a Constituição Federal de 1988 promoveu incrementos, trazendo de forma expressa o papel do Tribunal de Contas da União, que inclui além da realização de auditoria financeira, a observação de aspectos tais como efetividade, eficiência e economicidade dos gastos públicos e mencionou pela primeira vez os tribunais de contas Estaduais (BUGARIN, 2000; WILLEMAN, 2020).

A promulgação da emenda constitucional nº 19/98 elevou o alcance dos Tribunais de Contas com a previsão de que não apenas a Administração Direta estaria submetida ao Tribunal de Contas, mas também a administração indireta e qualquer pessoa física ou jurídica, de natureza pública ou privada, que utilize, arrecadem, guarde, gerencie ou administre bens e valores públicos, nos termos do parágrafo único do art. 70, da carta magna (BRASIL, 1988).

Muito embora a atual Constituição situe o Tribunal de Contas como órgão de auxílio ao Legislativo, é importante destacar que não há qualquer subordinação ou submissão, pois não estão vinculados a nenhum dos Poderes, sendo um órgão totalmente independente, ou seja, suas decisões não podem ser modificadas pelo Legislativo, assim como este não pode, a título de exemplo, julgar as contas dos gestores públicos, tendo em vista ser de competência dos Tribunais de Contas, conforme previsto expressamente pela Constituição (BUGARIN, 2000; FERNANDES; FERNANDES; TEIXEIRA, 2018; WILLEMAN, 2020).

O levantamento geral, através das constituições que existiram no Brasil mostra que o desenvolvimento dos Tribunais de Contas, como instituições formais de controle e accountability horizontal, fazem-se necessário para garantir a fiscalização dos recursos públicos e responsabilização dos agentes que agem em nome do cidadão, contribuindo para a melhoria dos atos de gestão e priorização do interesse público.

Em âmbito federal, a atual Carta Política legitimou o instituto da denúncia ao TCU pela sociedade, ao prever em seu art. 74, §2 que: “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” (BRASIL, 1988).

A Lei Orgânica do TCU – Lei nº 8.443/92 – trata internamente sobre o procedimento a ser adotado para as denúncias. Segundo os Artigos 53 e 55 dessa lei, a denúncia será apurada em caráter sigiloso, para que seja possível a preservação da honra e imagem do denunciado até que seja comprovada a procedência da denúncia. Nesse sentido, somente se forem reunidas provas suficientes, é que o processo se tornará público e será dada a oportunidade ao denunciado para exercer sua defesa. Ademais, o arquivamento somente poderá ocorrer depois de efetuadas todas as diligências pertinentes.

Se por um lado, a identidade do denunciado é preservada até a conclusão das investigações, por outro, à identidade do denunciante também deve ser dado o mesmo tratamento. Dessa forma, para resguardá-lo de quaisquer intimidações ou retaliações, sua identidade é preservada e lhe é assegurado que não haverá qualquer sanção administrativa, cível ou penal em decorrência de sua denúncia, salvo se houver comprovação de má-fé.

Conforme a Lei Orgânica do Tribunal constituem requisitos de admissibilidade de denúncia sob pena de arquivamento:

- a) Apresentação de indícios (não necessariamente provas), sob pena de não conhecimento do pedido.
- b) Deve versar sobre matéria de competência do Tribunal.
- c) Deve ser redigida em linguagem clara e objetiva; e
- d) Deve conter o nome legível do denunciante com qualificação e endereço.

No entanto, se a denúncia apresentar indícios veementes de existência da irregularidade, poderá ser feitas averiguações e promovidas apurações, mesmo que não preencha todas as condições formalmente estabelecidas para seu recebimento.

Dados dos relatórios de atividades anuais do Tribunal de contas da União, demonstram o quantitativo de denúncias formuladas pelos cidadãos junto a este órgão no período de 2005 a 2018, apresentado na tabela 1.

Tabela 1 - Denúncias autuadas e apreciadas de 2005 a 2018 - TCU

ANO	Processos Autuados			Processos Apreciados		
	Total	Tipo – Denúncia	%Denúncia/ Total	Total	Tipo – Denúncia	%Denúncia/ Total
2005	6448	220	3,4%	5478	217	4,0%
2006	6540	378	5,8%	6135	267	4,4%
2007	6712	486	7,2%	6715	429	6,4%
2008	6893	459	6,7%	8200	491	6,0%
2009	6788	424	6,2%	9058	523	5,8%
2010	5743	386	6,7%	7017	471	6,7%
2011	5850	366	6,3%	6542	398	6,1%
2012	5622	333	5,9%	5618	368	6,6%
2013	5731	299	5,2%	5923	347	5,9%
2014	5625	333	5,9%	5943	326	5,5%
2015	6247	299	4,8%	5628	300	5,3%
2016	4547	297	6,5%	5623	295	5,2%
2017	4643	261	5,6%	4989	277	5,5%
2018	4454	178	4,0%	4687	254	5,4%
Total Período	81.843	4.719	5,7%	87.556	4.963	5,7%

Fonte: Relatórios de Atividade Anual do TCU – Pesquisa direta da Autora

Conforme o princípio da Simetria, os Tribunais de Contas Estaduais têm sua competência estabelecida pelas constituições de cada Estado nos limites definidos pela Carta Magna, em seu art. 75, o qual prevê que as normas estabelecidas nos arts. 70 a 75 aplicam-se no que couber, a organização, composição e fiscalização dos tribunais de Contas dos Estados e

do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. (BRASIL, Constituição Federal, Art. 75).

Nesse sentido, é importante destacar o papel das Ouvidorias Públicas, e em especial, as ouvidorias junto aos Tribunais de Contas como um verdadeiro instrumento da accountability, demonstrando como as mesmas representam uma importante evolução no tocante à transparência da gestão pública e ao controle social, tendo em vista servirem como canais de comunicação por meio dos quais o cidadão pode efetuar denúncias, representações ou exercer seu direito à informação (ARRUDA; TELES; 2010; CAVALCANTE, 2014; LYRA, 2012; MARQUES; TAUCHEN, 2014).

3 A OUVIDORIA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DA ACCOUNTABILITY

A ouvidoria pública trata-se de um dos instrumentos que possibilitam o exercício da accountability social, cujo sentido utilizado neste trabalho se refere à possibilidade de o cidadão participar do controle da gestão pública. Dessa forma, a ouvidoria tem como pressuposto de existência, atuar como um canal de comunicação direta do cidadão com o Poder Público, de forma que lhe seja permitido a promoção da melhoria da prestação dos serviços públicos ofertados.

A criação de ouvidorias em órgãos públicos tem representado uma importante evolução no tocante à transparência da gestão pública e ao controle social, como é demonstrado em diversos estudos (ZAVERRUCHA, 2008; ARRUDA; TELES; 2010; LYRA, 2012; CAVALCANTE, 2014). Os primeiros registros históricos de ouvidoria pública surgiram na Suécia do Século XVIII, na figura do Ombudsman, palavra sueca cuja tradução próxima para o português seria representante ou agente da população.

Nesse período, o cargo ocupado pelo ombudsman tinha a principal função de supervisionar os serviços do governo e dos funcionários do governo. A partir disso, com o passar dos anos, o termo passou a deter um sentido de “representante do povo” ou “defensor do povo”, passando o titular do referido cargo ser o responsável por ser o mediador entre a população e a gestão pública (PEIXOTO; MARSIGLIA; MORRONE, 2013).

Somente na metade do século XX, outros países começaram a criar instituições semelhantes ao ombudsman sueco. Tal proliferação pode ter sido motivada pelo aumento do papel do Estado após a segunda guerra mundial, o desenvolvimento dos direitos humanos, e subsequente estímulo à participação. Na América Latina, com o desenvolvimento da democracia o aparecimento do instituto das ouvidorias públicas surgiram mais tardiamente, precisamente nas duas últimas décadas do Século XX, em Porto Rico em 1977, na Guatemala em 1985, México em 1990, El Salvador e Colômbia em 1991, na Costa Rica, Honduras e Paraguai em 1992, Argentina e Peru em 1993, Bolívia em 1994, Nicarágua em 1995, Venezuela em 1997 e Equador em 1998 (SILVA, 2006). Atualmente, a figura do Ombudsman Nacional existe em mais de noventa países (COMPARATO, 2016).

Este capítulo tem como objetivo principal situar o instituto da Ouvidoria Pública no contexto histórico brasileiro, descrevendo como a ouvidoria se desenvolveu, apresentando suas principais bases e fundamentos legais existentes no ordenamento jurídico do país, assim como realçar suas peculiaridades, modo de atuação e suas finalidades, para que então se possa discutir

o papel das ouvidorias junto aos Tribunais de Contas e suas contribuições para o desenvolvimento do controle da administração pública.

3.1 Ouvidorias Públicas no Brasil

No Brasil, a figura do ouvidor teve início ainda no período colonial, no entanto, a função era completamente contrária ao que ocorreu na Suécia, tendo em vista que o Ouvidor brasileiro tinha a função de reportar ao rei de Portugal, tudo o que ocorria na colônia, sendo conhecido como “os olhos do rei”. Apenas após a independência, é que a população passou a poder recorrer a um representante do Estado para denunciar situações de injustiça (RODRIGUES; MARTINS; NUNES, 2018). A primeira tentativa de criação de um órgão semelhante ao instituto da ouvidoria deu-se em torno de 1823, na qual se estabeleceu um “juízo do povo”. No entanto, o tema da ouvidoria somente foi discutido em 1961, quando através do Decreto nº 50.533, pretendeu-se criar um instituto semelhante à ouvidoria pública, mas esse Decreto foi revogado antes mesmo de ser colocado em prática. (MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016).

Na década de 1970 houveram discussões e produções acerca do assunto ouvidoria, todavia, o contexto político da época não permitiu a concretização de instrumentos estatais que possibilitassem o controle e participação da sociedade junto ao Estado. Assim como já discutido no capítulo anterior em relação aos demais instrumentos de Controle Social, foi somente com o processo de redemocratização nos anos 1980/90 no Brasil, estimulado e diante das pressões sociais, como por exemplo, as organizações de bairro e movimentos sindicais, que a Ouvidoria como se conhece hoje, começou a ser efetivamente debatida (PEIXOTO; MARSIGLIA; MORRONE, 2013).

O primeiro embasamento de existência da ouvidoria pública deu-se no §3º do artigo 37 da CF/1988, que trata sobre a participação social na Administração Pública. A Emenda Constitucional nº 45/2004 trouxe pela primeira vez o termo “ouvidoria” na Constituição tendo em vista que a referida emenda, dentre outros assuntos, tratou sobre a criação de ouvidorias em órgãos do Poder Judiciário (RODRIGUES; MARTINS; NUNES, 2018).

Por sua vez, o conceito básico, juntamente com algumas de suas atribuições, foi trazido pelo Decreto nº 8.243/2014 que afirma ser:

V - Ouvidoria pública federal - instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos

às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública;

A partir de então, com o objetivo de regulamentar a participação popular na administração pública que foi estabelecida no art. 37 da CF/88, surgiram legislações para tratar sobre o acesso à informação, como é o caso da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e a Lei 13.460/2017, chamada de Código de Defesa do Usuário de Serviço Público, que trata sobre a participação, proteção e defesa dos usuários dos serviços públicos, definindo seus direitos e deveres básicos.

Nas últimas três décadas, as ouvidorias vêm sendo apresentadas como espaços democráticos que buscam, acima de tudo, promover a viabilização da participação e da cidadania, captando e identificando as demandas sociais. Acredita-se que, atualmente, existem aproximadamente 1,8 mil ouvidorias públicas no país, considerando as esferas federal, distrital, estadual e municipal (COMPARATO, 2016).

3.1.1 Atuação e Características

Apesar das suas raízes europeias, as ouvidorias do Brasil atualmente possuem características e formas de atuação próprias. No entender de Menezes; Lima Neto e Cardoso (2016), seus principais aspectos distintivos são a vinculação com seus respectivos órgãos ou entidades, a atuação na mediação entre Sociedade e Estado, o oferecimento de subsídios ao aperfeiçoamento da administração pública e por fim, a falta de poder de coerção, ou seja, segundo os autores, a ação das ouvidorias brasileiras se concretiza por meio da “magistratura de persuasão e na autoridade moral de seus titulares” (MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016, p.83).

Com a vigência da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que determina a observância por parte dos órgãos públicos, dos princípios de transparência e publicidade, houve o aprimoramento dos canais de comunicação com cidadão, para que essa relação Estado - Sociedade ocorresse de uma forma mais organizada e eficiente, em um ambiente institucionalizado e equipado com um quadro de pessoal qualificado para o recebimento das manifestações da sociedade (LESSA, 2018).

Dessa forma, as ouvidorias criadas para atendimento à LAI, geralmente são estruturadas com um sistema eletrônico, que possibilita o recebimento de manifestações enviadas pela sociedade. Essas manifestações são classificadas em: Elogio, Reclamação,

Pedido de Informação, Sugestão e Denúncia. Além do sistema eletrônico, as manifestações também podem ser enviadas através de e-mail, carta ou telefone, conforme determinação legal.

A ouvidoria então é responsável por receber a manifestação, avaliá-la, responder ou encaminhar, dentro da própria estrutura organizacional da instituição, a quem tem competência ou a obrigação de respondê-la, e por fim, fornecer uma resposta final ao manifestante. Desse modo, em resumo, as ouvidorias têm o dever de assegurar que o órgão público ofereça a resposta solicitada pelo cidadão que a buscou (LESSA, 2018).

A Lei 13.460/2017, em seu Capítulo IV “Das Ouvidorias”, art. 13º, consolida o papel das ouvidorias públicas como instrumento de participação e dispõe sobre suas atribuições, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

Art. 13. As Ouvidorias terão como atribuições precípuas, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico: I - promover a participação do usuário na Administração Pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário; II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade; III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços; IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei; V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei; VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

Na busca desses objetivos, a Ouvidoria Pública também auxilia na resolução de conflitos entre a sociedade e a Administração Pública, servindo como mecanismo de governança, de fortalecimento da cidadania e, de legitimação da atuação estatal (SANTOS, 2017). Na maioria dos órgãos públicos, a ouvidoria não está subordinada a algum setor específico, obtendo amplo acesso às informações de outros setores, devendo reportar a qualquer um deles sobre a existência de demandas da população (JUNIOR; SCHIMITT, 2018).

Nesse aspecto, a não subordinação da ouvidoria está intimamente ligada ao conceito de autonomia desse instituto. No entender de Menezes (2015), o ouvidor deve possuir autonomia no exercício de sua função, para que seja possível influir de forma positiva nos demais setores e cumprir com excelência a sua finalidade de mediação e resolução de conflitos de interesse entre o Estado e o Cidadão, agindo sempre livre de pressões ou influências de qualquer natureza. Nesse sentido, Campos e Alves (2014, p. 15) afirmam:

A autonomia do Ouvidor público lhe possibilita atuar, ao menos, segundo as atribuições tidas como inerentes à sua função. Além disso, favorece sua credibilidade perante aqueles que lhe encaminham suas manifestações. Para os cidadãos que se

recorrem da Ouvidoria Pública, a autonomia do Ouvidor fortalece a legitimidade de sua atuação. (CAMPOS; ALVES, 2014, p. 16)

Ou seja, para uma boa atuação da ouvidoria pública, faz-se necessário um alto grau de autonomia e independência funcional, para que esse setor possa agir de forma livre, proativa e eficaz no atendimento aos direitos do cidadão (JUNIOR; SCHIMITT, 2018). Lyra (2012), em seu artigo intitulado “Ouvidor: o defensor dos Direitos na Administração Brasileira”, afirma que para que se consiga essa autonomia, deve-se atender a requisitos.

Inicialmente, deve haver uma determinação através de um ato normativo, que disponha sobre a obrigação do dirigente do órgão ao qual a ouvidoria atua, em responder às interpelações do ouvidor, sob pena de responsabilidade. Além disso, deve haver a garantia do sigilo aos usuários da Ouvidoria, que estão sujeitos a sofrer algum tipo de prejuízo ou penalidade, caso forem identificados pelo reclamado (LYRA, 2012).

3.2 As Ouvidorias Públicas e o Controle Social

A função de ouvidor surgiu no Brasil assentada nos princípios de autonomia e independência, com a finalidade de atender os direitos do cidadão, tais como o direito à informação, controle social das instituições públicas e qualidade nos serviços públicos ofertados pela administração Pública. Nesse prisma, a Ouvidoria Pública pode ser vista tanto como instrumento do controle interno como do controle externo. No que se refere ao controle interno, a ouvidoria atua no gerenciamento da instituição e na busca de resultados efetivos. Em relação ao controle externo, a ouvidoria serve como mais um meio de participação da sociedade para que seja exercido o controle social (PASSONE; PEREZ; BARREIRO, 2018).

Nesse contexto, as ouvidorias possibilitam o exercício do controle social sobre os atos de gestão, garantindo que estes atendam ao interesse coletivo, valendo-se de outras formas não convencionais de atuação, como a mediação e vigilância, assegurando o cumprimento do ordenamento jurídico e dos princípios constitucionais. (CAVALCANTE, 2014, p. 273). Essa possibilidade se mostrou viável, pois o conceito de ouvidoria não deve ser um conceito fechado, pelo contrário, deve ser flexível e permitir que cada ouvidoria atue de acordo com suas atividades. Por essa razão, algumas ouvidorias públicas se empenham em receber reclamações acerca de atos de má administração ou fornecer informações ao público, enquanto outras focam na defesa de direitos ou no combate à corrupção (COMPARATO, 2016).

No que se refere ao combate à corrupção, alguns autores destacam que ao se garantir mecanismos de controle, accountability e sobretudo a participação da sociedade nos espaços

decisórios do Estado, mais eficazes serão as ferramentas de minimização de práticas corruptas e corruptoras, ou seja, diminuindo a possibilidade de corrupção por parte dos gestores públicos (COMPARATO, 2016; RODRIGUES; MARTINS; NUNES, 2018). Conforme Cavalcante (2014, p. 273):

(...) Estão voltadas para a defesa dos direitos fundamentais, previstos na Constituição Federal/1988, facilitando o acesso e ampliando o ponto de contato da população com a Administração Pública, valendo-se da mediação e de outras formas não convencionais de atuação. Elas assumem funções de mediação e vigilância a fim de assegurar não só o cumprimento das leis e dos princípios constitucionais por parte da Administração Pública, como também dos direitos fundamentais de todos os atores sociais envolvidos. As Ouvidorias Públicas são, portanto, órgãos controladores de caráter democrático, possibilitando ao cidadão influir diretamente no centro de tomada de decisões. A democracia participativa é indissociável da figura das Ouvidorias Públicas, em virtude do tratamento constitucional dado aos direitos e garantias fundamentais dos interessados/afetados.

Embora tenham ocorrido avanços nessa área, ainda é possível verificar tentativas do poder público em questionar ou desmerecer o papel do Controle Social, incluindo o controle exercido pelas Ouvidorias, tendo em vista que, por muitas vezes as ouvidorias evidenciam ocorrências de abuso de poder exercidos pelo Estado e/ou seu representante contra atores marginalizados perante a sociedade. Pode-se citar como exemplo, a tentativa de extinção da Ouvidoria de Polícia de São Paulo através do projeto de lei nº 31/2019, de autoria do Deputado estadual Frederico D'Ávila do PSL (MENEZES, 2019). Não obstante a relevância dos institutos de controle, ainda hoje é comum observar atos de resistência, sobretudo, de políticos autoritários. Como Lyra (2012, p.23) bem observa:

Quando se conhece o clientelismo, o personalismo e o caráter ilegal presentes na publicidade de muitos governos estaduais e municipais, compreende-se melhor a resistência de políticos conservadores a formas de controle social do serviço público, como a ouvidoria. Não é por outra razão que os governadores só aceitam implantá-la quando nomeiam o seu titular.

Por essas razões, estudos que tratem da importância e de como o controle social deve ser implementado para que seja efetivado tornam-se essenciais tanto devido à atual necessidade de fortalecimento e consolidação da relação Estado-sociedade. Como já mencionado, após a Lei de Acesso à Informação (Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011), muitas ouvidorias públicas brasileiras foram criadas e, além disso, passaram a abrigar serviços de informação ao cidadão (SIC), de forma a garantir o direito ao acesso à informação, garantido constitucionalmente.

No entanto, embora a quantidade de ouvidorias em órgãos públicos tenha aumentado a partir da entrada em vigor da LAI, não necessariamente significa dizer que o controle social vem sendo eficazmente efetivado. Acrescente-se ainda que a atividade exercida pelas ouvidorias também deva ir além da disponibilização de um espaço participativo, devendo o Estado promover a respectiva apuração das manifestações que são recebidas (ZAVERRUCHA, 2008).

Nesse sentido, não basta a criação e instalação de uma ouvidoria para que seja assegurada o efetivo controle social, é necessário que o desenho institucional possibilite o aproveitamento dessa ferramenta para evolução e desenvolvimento do sistema ligado à ouvidoria. Baseado nisso, também o fluxo de recebimento das informações deve estar voltado à concretização da accountability, e, portanto, a tramitação das comunicações deve se dar de forma transparente, clara e objetiva (SERRA; CARVALHO; CARNEIRO, 2012).

3.3 Os Tribunais de Contas e a sua função de Ouvidoria

Atualmente, existe no Brasil a previsão de Tribunal de Contas no âmbito estadual e federal (CARVALHO, 2019). Dessa forma, além do Tribunal de Contas da União no âmbito federal, existe o Tribunal de Contas do Distrito Federal, 03 (três) Tribunais de contas dos Municípios do Estado, que na verdade são estaduais (Bahia, Goiás e Pará), 02 (dois) Tribunais de contas dos Municípios, os quais voltam-se especificamente para as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, e 26 (vinte e seis) Tribunais de Contas dos Estados, totalizando 33 (trinta e três) Cortes de Contas existentes no país.

As diversas competências do Tribunal de Contas da União e simetricamente também dos tribunais de contas no âmbito estadual e municipal, abrangem a apreciação para fins de registro e fiscalização dos recursos repassados aos entes jurisdicionados e encontram-se expressas de forma extensa no art. 71 e seguintes da Constituição Federal de 1988. A doutrina costuma agrupá-las e classificá-las de acordo com as seguintes categorias ou funções: Consultiva, Judicante, Fiscalizadora, Informativa, Corretiva e Sancionadora, conforme Quadro 2 (BUGARIN, 2000).

Quadro 2 - Funções dos Tribunais de Contas no Brasil, conforme Art. 71 CF/1988.

Função	Competência	CF/1988
Consultiva	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar pareceres prévios acerca das prestações anuais de contas emitidas pelos chefes do Poder Executivo. 	Art. 71, I
Judicante	<ul style="list-style-type: none"> Apreciar e Julgar contas das Entidades Públicas e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extraio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. 	Art. 71, II
Fiscalizadora	<ul style="list-style-type: none"> Realizar, por iniciativa própria ou do Legislativo, 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. 	Art. 71, IV
Informativa	<ul style="list-style-type: none"> Prestar as informações solicitadas pelo Poder Legislativo sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas. 	Art. 71, VII
Corretiva	<ul style="list-style-type: none"> Assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade. Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; 	Art. 71, IX e X
Sancionadora	<ul style="list-style-type: none"> Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário. Representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. 	Art. 71, VIII e XI

Fonte: Criado pela autora (2019)

Além das competências estabelecidas expressamente no art. 71 da CF/1988, descritas no Quadro 2 ainda há mais uma função atribuída aos Tribunais de Contas: a Função de Ouvidoria.

Trazida pelo §2º do art. 74 da Constituição Federal, a Função de Ouvidoria do Tribunais de Contas estabeleceu-se um direito do cidadão de fiscalizar a gestão pública e ter a sua manifestação apurada por um órgão técnico capaz de investigar a veracidade dos fatos relatados, identificar os responsáveis e aplicar as sanções cabíveis. Esse parágrafo trata-se de uma das maiores inovações no âmbito do controle externo da administração pública, pois possibilita a participação efetiva do cidadão na fiscalização da administração pública e do Estado.

Nesse aspecto, o Art. 74, §2º, CF/1988 ampliou a responsabilidade dos Tribunais de Contas, pois trouxe consigo a possibilidade de o cidadão participar do controle e fiscalização das contas públicas, por meio de denúncias e comunicações de possíveis irregularidades ocorridas nos municípios controlados. Esta participação da sociedade pode ser exercida principalmente pelas Ouvidorias destes órgãos.

A participação do cidadão junto ao tribunal de contas, através de sua função de ouvidoria, é de grande relevância, tendo em vista que o referido órgão, embora promova auditorias e inspeções por conta própria, não é capaz de tomar conhecimento por si só de todas as irregularidades e situações que ocorrem na administração pública, sendo a participação da sociedade, uma importante fonte de informações para o exercício de sua missão institucional (BUGARIN, 2000).

Estudos anteriores sobre as ouvidorias junto aos Tribunais de Contas investigam, sobretudo, se houve o cumprimento da Lei de Acesso à Informação, especialmente no que se refere ao acesso aos meios de comunicação entre o órgão com o cidadão (BIER; AMBONI; GUERINI, 2013; BUENOS AIRES, 2017; CARDOSO, 2011). Outros estudos constataam a necessidade de as Cortes de Contas estimularem a participação cidadã através da ouvidoria, tomando como base sobretudo, a teoria da ação comunicativa de Habermas (BARRETO, 2009; MARQUES; TAUCHEN, 2015;).

A Teoria do Agir Comunicativo, desenvolvida por Habermas, considera que existem dois tipos de ação: a ação instrumental e a ação comunicativa, e que esses dois tipos se diferenciam entre si. A ação instrumental, mais presente nas sociedades modernas, caracteriza-se pela utilização da técnica e da racionalidade para o funcionamento e manutenção da sociedade, levando em conta os sistemas econômico e político. Já a ação comunicativa prevalece no âmbito social ou “mundo da vida”, no qual as pessoas interagem entre si através da linguagem e o entendimento mútuo se busca através da comunicação (HABERMAS, 1997).

A referida teoria possibilita uma reflexão acerca dos espaços democráticos ou instâncias participativas que viabilizam o poder comunicativo. A ouvidoria, sendo um desses canais institucionais, qualifica a fala das pessoas, reconhecendo e qualificando as manifestações recebidas, de forma que a resposta adequada ao cidadão seja fornecida efetivamente. Ressalte-se que, nesse sentido, a legitimidade da ouvidoria como canal de comunicação apenas poderia ser conferida pela efetiva participação do cidadão (MARQUES; TAUCHEN, 2014, p.508).

No entanto, também se mostra importante compreender se/como essas informações depois de recebidas pela função de ouvidoria dos tribunais de contas contribuem ou influenciam na concretização da accountability Horizontal exercida pelos TC's, como também na promoção da accountability Societal (MALAFAIA, 2011). Nesse sentido, é importante destacar alguns estudos da literatura nacional que foram realizados tendo como objeto a conexão entre os diferentes tipos de controle da administração pública, em especial a interação do dos Tribunais de Contas com a participação cidadã exercida através de sua função de ouvidoria.

Entre essas recentes pesquisas, podem-se citar Ribeiro Filho et al (2008), Serra e Carneiro (2012), Fernandes, Fernandes e Teixeira (2018). O estudo de Ribeiro Filho et al (2008) buscou discutir a interação entre controle interno, externo e controle social. No contexto de atuação dos servidores de órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, vislumbrou-se que as ouvidorias e as linhas diretas de denúncia exercem um papel muito importante na divulgação de desvios de conduta de gestores, possibilitando um aperfeiçoamento dos sistemas de controle em todas as esferas.

Serra e Carneiro (2012) analisaram o controle social enquanto ferramenta essencial ao melhor desempenho do controle externo, e concluíram que, embora tenha tido um aumento significativo de ouvidorias implantadas nos Tribunais de Contas Estaduais ao longo dos anos, há uma grande diferença entre as esferas federal e estadual. Na esfera federal, segundo os autores, a questão estaria mais bem resolvida, tendo em vista que as ouvidorias e demais mecanismos mostram-se mais receptivos às manifestações da sociedade. Citam como exemplo o Tribunal de Contas da União, em que o anonimato em uma denúncia não é empecilho para que a situação seja devidamente investigada.

Ademais, ao analisar a relação da presença de mecanismos de participação presentes nos órgãos de controle externo, Serra e Carneiro (2012) constataram uma forte tendência de uniformização entre o Tribunal de Contas da União e Tribunais de Contas dos Estados. No entanto, muitos dos avanços constatados no TCU ainda não podem ser visualizados nos Tribunais de Contas Estaduais na mesma proporção. Essa diferença entre o nível federal e estadual, segundo os referidos autores, talvez possa ser atribuída a fatores tais como falta de

recursos materiais, escolhas políticas, gestão diferenciada ou ausência de capacitação de pessoal.

A partir do exposto neste tópico, observa-se que no que diz respeito à Ouvidoria dos Tribunais de Contas, esta representa mais do que apenas o lugar para o qual são encaminhadas críticas, elogios ou sugestões. A Função de Ouvidoria trata essencialmente da possibilidade de o Tribunal receber denúncias e representações relativas a irregularidades ou a ilegalidades que lhe sejam comunicadas pelos responsáveis, pelo controle interno ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato.

Quanto aos mecanismos de interação social, assim como os níveis de transparência dos tribunais de contas estaduais, não existe um sistema padronizado dentro do país, corroborando para que futuras pesquisas se voltem a analisar como os TCs respondem às demandas por parte da sociedade que contenham maior capacidade de controle vertical. Nesse sentido, depreende-se o valor de tornar a relação entre os tribunais de contas e a sociedade mais profunda, ou seja, com maior capacidade de influenciar os fluxos de controle próprios dessas instituições de controle (FERNANDES; FERNANDES; TEIXEIRA, 2018).

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, são detalhados os procedimentos metodológicos seguidos na pesquisa empírica.

A presente pesquisa objetivou avaliar como a atuação da Ouvidoria do TCE-PI contribui para a concretização do controle social e para as atividades de controle externo, no período de 2013 a 2019, possibilitando evidenciar possíveis limitações e obstáculos porventura existentes, assentado na hipótese de que a ouvidoria também deve ser um instrumento de sistematização, interagindo com o controle externo (estatal), de forma que este consiga utilizar as informações recebidas para o aperfeiçoamento dos trabalhos de fiscalização da Corte, tornando por sua vez, mais efetiva também a participação cidadã como defende Elias (2011).

4.1 Natureza e Tipo de Pesquisa

Trata-se de uma pesquisa com abordagem de compreensão qualitativa aos resultados. Para a classificação da pesquisa, tomou-se como base a taxionomia apresentada por Vergara (2009), que a classifica em relação a dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, trata-se de uma pesquisa descritiva e aplicada. Descritiva, porque caracteriza a atuação da ouvidoria, assim como descreve percepções e sugestões dos auditores e técnicos de controle externo, acerca das informações encaminhadas aos setores de fiscalização. Aplicada, uma vez que buscou identificar limites e obstáculos que possam estar dificultando a comunicação entre Estado e Sociedade e evidenciar possibilidades de melhoria na qualidade da informação recebida e no modo de organização da instituição.

No que diz respeito aos meios utilizados, tratou-se de uma pesquisa documental e de campo. Documental porque se valeu de documentos internos e públicos que dizem respeito ao objeto de estudo, tais como: Lei Orgânica do Tribunal, Regimento Interno do órgão, Relatórios Trimestrais de Atividades, dados disponíveis em portais governamentais, no site do TCE-PI, e, por tratar-se de um estudo realizado no Tribunal de Contas do Estado do Piauí, foi realizada a pesquisa de campo para dados primários, com a realização de entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionário com os sujeitos envolvidos nas funções de ouvidoria e de fiscalização da corte, respectivamente.

4.2 Dados Documentais

A principal fonte de coleta dos dados foi o Sistema interno da Ouvidoria do TCE-PI, “Central do Cidadão” utilizado para receber e responder as manifestações. Inicialmente fez-se um levantamento do quantitativo anual de todas as demandas recebidas pela Ouvidoria do TCE-PI, evidenciando que as manifestações que podem ser encaminhadas pela sociedade através da “Central do Cidadão” são classificadas em: “Pedidos de Informação”, “Sugestões”; “Comunicações de irregularidades”; “Elogios” e “Reclamações”. A partir disso, a presente pesquisa coletou e tabulou o quantitativo específico das comunicações de irregularidade recebidas no período de 2013 a 2019.

As comunicações de irregularidade são catalogadas de acordo com os seguintes temas de assuntos: “Acumulação de Cargos”; “Atraso Salarial”; “Concursos e Admissões”; “Licitação”; “Nepotismo”; “Previdência”; “Transparência” e “Outros”, o que possibilitou verificar qual assunto é mais denunciado pelos manifestantes, se alguns assuntos recebem uma atenção maior por parte do setor de Ouvidoria do que outras, e também verificar qual é o tratamento dado a essas manifestações.

Através do site do Tribunal de Contas do Piauí foram analisados dados públicos como a comparação ano após ano do percentual de demandas “recebidas”, “lidas” e “respondidas”, permitindo constatar por exemplo se houve crescimento significativo das demandas recebidas ao longo dos anos, e especialmente após a inauguração do espaço físico chamado Centro de Atendimento ao Cidadão - CAC, em 2014. Também através do site foi possível o acesso aos relatórios trimestrais de atividades.

Os relatórios de atividades do TCE-PI, que são enviados trimestralmente à Assembleia Legislativa, conforme determinação do art. 86, §3º da Constituição Estadual, contém, entre outros elementos, o resumo das atividades realizadas por cada setor do tribunal, e também divulga dados referentes ao julgamento de contas e à apreciação de processos de fiscalização.

Tais documentos mostraram-se importantes para a pesquisa, pois possibilitaram quantificar os termos de encaminhamento de denúncias que foram enviados pela Ouvidoria aos relatores de prestação de contas, assim como os tipos de processos de inspeção/auditorias realizados pelos setores de fiscalização. Acrescente-se ainda que esses documentos, também foram utilizados para verificar a existência ou não de ações desenvolvidas pela Ouvidoria em prol do desenvolvimento do Controle Social no Piauí.

4.3 Dados das Entrevistas

Após a etapa de coleta e análise dos dados documentais, foram realizadas uma série de entrevistas semiestruturadas tanto com os servidores que trabalham atualmente na ouvidoria do TCE-PI, quanto com servidores que já trabalharam no setor em anos anteriores. Um dos critérios de seleção dos sujeitos entrevistados fundamentou-se no objetivo de coletar informações quanto ao funcionamento, avanços, limitações e sobretudo, contribuições da atuação da ouvidoria, para a promoção do controle social no Piauí e aprimoramento do controle externo, conforme roteiro de entrevista constante no apêndice A.

Em decorrência do período excepcional de pandemia, as entrevistas foram realizadas através de videoconferência por meio da plataforma “Google Meet”, cuja gravação em vídeo foi utilizada exclusivamente para a transcrição do conteúdo das respostas dos entrevistados. Na análise das entrevistas, foi empregado o método análise de conteúdo, que “envolve um conjunto de técnicas de análise da comunicação que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 2002, p.33).

4.4 Dados dos Questionários

No prosseguimento do trabalho e estudos, além das entrevistas com servidores do setor de Ouvidoria, coletou-se também a opinião dos servidores que atuam nas diretorias de fiscalização do TCE-PI (Diretoria de Fiscalização da Administração Estadual; Diretoria de Fiscalização da Administração Municipal; Diretoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia; Diretoria de Fiscalização do Regime de Previdência Social, Diretoria de Fiscalização Especial) do TCE-PI, quanto à utilidade das informações oriundas da Ouvidoria, tornando possível compreender, por exemplo, os motivos que reduzem ou aumentam a utilidade de uma informação para realização de auditorias/inspeções.

Para tanto, foi utilizado como instrumento de coleta de dados, um questionário baseado no estudo de PEREIRA (2003) que teve como objetivo analisar a relação entre as funções de Ouvidoria e Fiscalização dos Tribunais de Contas Brasileiros, assim como os impactos gerados pela criação da Ouvidoria. As perguntas do questionário constante no apêndice B foram adaptadas, para que fosse possível aplicá-lo de acordo com a realidade local e conforme o propósito da pesquisa.

O instrumento de coleta foi reconstruído na Plataforma “Formulários Google” e divulgado pelo setor de Tecnologia da Informação do órgão em estudo, via link aos e-mails

institucionais e/ou pessoais dos servidores lotados nas divisões de fiscalização que recebem informações provenientes da Ouvidoria do TCE-PI, que no total dispõem de 116 (cento e dezesseis) auditores de controle externo e 17 (dezessete) técnicos de controle externo, conforme Tabela 2.

Tabela 2 - População da Pesquisa

Cargo/Departamento	DFAE	DFAM	DFAP/DFRPS	DFENG/DFESP	TOTAL
Auditor de Controle Externo	32	52	04	28	116
Técnico de Controle Externo	07	10	00	00	17
TOTAL	39	62	04	13	133

(Fonte: Divisão de Gestão de Pessoas da Secretaria Administrativa do TCE-PI.)

Convém ressaltar que a utilização do questionário online e a realização de entrevistas via videoconferência foram necessárias para que fosse possível a conclusão da pesquisa, tendo em vista o estado de calamidade decretado em março de 2020 e o conseqüente distanciamento social, decorrentes da pandemia da doença denominada COVID – 19, que impossibilitou a aplicação presencial dos instrumentos de coleta.

Os dados obtidos através dos questionários foram tabulados no Excel e para análise percentual das respostas, utilizou-se o *software* SPSS. A necessidade de se coletar a percepção dos auditores e técnicos deu-se pelos seguintes motivos: diferente das denúncias formais, cujos resultados podem ser verificados a partir dos processos instaurados através do sistema de protocolo disponível no site, as denúncias informais, recebidas via online, muitas vezes anônimas, são apenas encaminhadas às unidades de fiscalização como uma forma de contribuição ao controle externo. Dessa forma, com a aplicação dos questionários foi possível verificar se elas se mostram úteis aos trabalhos de auditoria/inspeção realizados pelos auditores e técnicos do Tribunal.

5 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ

A estrutura organizacional do Tribunal é um pré-requisito para compreensão da atuação e das ações da Ouvidoria do TCE-PI. Primeiramente, faz-se necessário conhecer como a mesma se posiciona dentro da estrutura organizacional do Tribunal, tendo em vista que suas ações devem se integrar às atividades de controle externo realizadas por este órgão. Portanto, este capítulo tem como objetivo principal discorrer sobre a criação, estrutura e atribuições do TCE-PI, para que se possa entender seu funcionamento, a partir de uma visão ampla.

5.1 Histórico

O Tribunal de Contas do Estado do Piauí foi criado em 27 de maio de 1891, ano seguinte à criação do Tribunal de Contas da União, sendo considerado, portanto, o mais antigo dentre os tribunais de contas da Federação (BUENOS AIRES, 2017). A sua previsão constava no texto da Constituição Estadual, em seu art. 112: “Fica instituído, com sede na Capital do Estado, um Tribunal de Contas, para liquidar as contas da receita e despesa do Estado e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso”. Entretanto, foi apenas em julho de 1899, que houve a publicação da lei nº 210/1889 que organizou o Tribunal de Contas, e dessa forma, a partir dessa lei, é que houve a instalação do TCE/PI (FIALHO, 2005).

De acordo com a Lei nº 210/1889, assinada pelo então governador do Piauí, Raimundo Arthur de Vasconcelos, o Tribunal de Contas era composto por três juízes vitalícios, os quais deveriam ser nomeados pelo governador e um representante do Ministério Público. O Tribunal de contas possuía como competência a fiscalização da administração financeira, bem como o processamento e julgamento das contas de todas as repartições, empregados e quaisquer responsáveis que, individual ou coletivamente, tivessem arrecadado, administrado e despendido dinheiro público (FIALHO, 2005).

Em 1935, houve a promulgação de uma nova Constituição Estadual que refletia a centralização política decorrente da Constituição Federal de 1934. Nesse período, o Poder Executivo Federal passou a ser o responsável direto pela prestação de contas ao povo. Portanto, com a nova constituição estadual, o TCE-PI foi suprimido e suas competências foram atribuídas ao Conselho de Tomada de Contas, composto pelo diretor e contador da Diretoria da Fazenda, Procurador Geral do Estado e por dois membros nomeados pelo governador, dentre cidadãos especializados e de reconhecida reputação (C.E, Art. 105, §2º, a, e §3º, 1935).

A volta do regime democrático em 1945, decorrente da queda de Getúlio Vargas, possibilitou ao Tribunal de Contas voltar a ter previsão constitucional com a promulgação da Constituição Estadual do Piauí de 1947, como um órgão auxiliar ao Poder Legislativo, conforme estabelecia seu Art. 48º.

Em 1964, no período da ditadura militar, os Estados novamente se mobilizaram para elaborar novo estatuto político, seguindo a nova ordem vigente no país (NASCIMENTO, 2001). dessa forma, em 12 de maio de 1967, foi promulgada uma nova Constituição Estadual, dispondo que a fiscalização financeira e orçamentária do Estado seria exercida de forma simultânea pelos poderes legislativo e executivo, mantendo-se o Tribunal de Contas como órgão auxiliar do poder legislativo.

O período de redemocratização, iniciado no final da década de 70, viabilizou em 05 de outubro de 1988, a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, intitulada de Constituição Cidadã, que trouxe as competências e atribuições do Tribunal de Contas da União. No que diz respeito ao TCE-PI, a Constituição Estadual de 1989 dispôs em seu art. 86, que o controle externo ficará a cargo da assembleia legislativa com o auxílio do tribunal de contas do estado (PIAUI, 1992).

5.2 Estrutura e Organização

Muito embora as constituições estaduais sigam o modelo federal no que diz respeito aos Tribunais de Contas, as demais normatizações das Cortes de Contas Estaduais, como quanto à organização, jurisdição ou modelos de processos ficam a cargo de Leis Estaduais. Desse modo, ao contrário do que ocorre que no Poder Judiciário, em que há uma congruência das ações no sentido de seguir a Suprema Corte Federal, no caso dos tribunais de contas, não há essa obrigação, o que pode contribuir para que atos que são válidos em um Tribunal de Contas Estadual não sejam obrigatoriamente considerados válidos em outro Estado (FERNANDES; FERNANDES; TEIXEIRA, 2018).

Ademais, além da Lei Orgânica, em cada Tribunal de Contas Estadual existe o seu próprio regimento interno, que é elaborado pelos seus próprios conselheiros, os quais indicam e definem questões institucionais. Essa ausência de congruência entre os tribunais de contas reflete em uma singularidade em cada órgão de controle estadual, fazendo com que a compreensão do funcionamento das Cortes de Contas se torne um pouco mais complexa (FERNANDES; FERNANDES; TEIXEIRA, 2018).

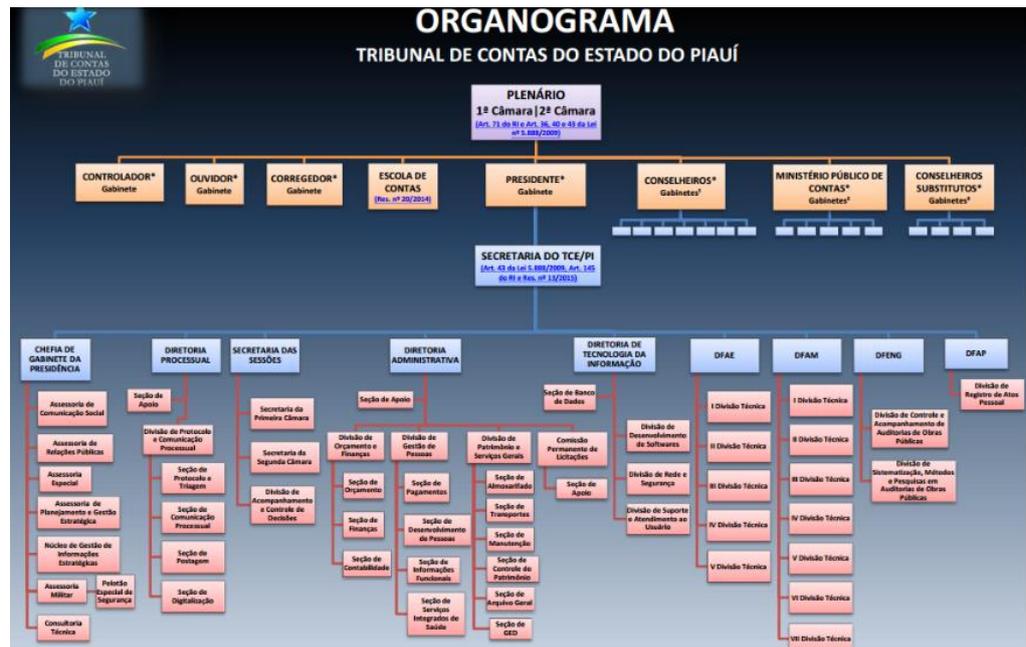
Atualmente, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí compõe-se de sete conselheiros ativos e quatro substitutos, com estrutura e atribuições definidas em seu regimento interno e na Lei Estadual nº 5.888, de 19 de agosto de 2009. Por sua vez, a Lei Orgânica, além de também dispor sobre a organização, estatui “normas de controle externo aplicáveis aos órgãos, entidades e fundos sujeitos à sua jurisdição e a todas as pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos” (PIAUI, 2009).

Assim, ao Tribunal de Contas do Estado, compete auxiliar a Assembleia Legislativa, no julgamento das contas, exercendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta incluído as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual; de qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, gereencie, guarde ou administre dinheiro, bens e valores públicos pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária; e de todos aqueles que derem causa a desfalque, perda, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (PIAUI, 2009).

O TCE-PI, tem sede na Capital do Estado e jurisdição em todo o território estadual. Compõe-se de sete conselheiros e contém os seguintes órgãos: Plenário, Primeira e Segunda Câmara; a Presidência; a Vice-Presidência; a Corregedoria Geral; Secretaria e o Ministério Público de Contas, conforme Art., 7º de seu regimento interno.

O organograma do Tribunal de Contas do Estado do Piauí é apresentado na figura 1, abaixo:

Figura 1 - Organograma TCE-PI



Fonte: TCE-PI. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/institucional/organograma/>

O organograma do TCE-PI (figura 1) mostra que esse órgão é composto por sete conselheiros que analisam e julgam as contas enviadas pelos gestores municipais e, também atuam em processos que versem sobre malversação de recursos públicos, fraudes ou irregularidades em licitações, dentre outros assuntos. Ademais, ainda existem quatro conselheiros que substituem os titulares, em suas ausências, mas que também atuam no acompanhamento de processos, conforme regimento interno.

A primeira e segunda câmara são responsáveis por apreciar, através de parecer prévio, as contas prestadas pelos Prefeitos Municipais, além de outras competências previstas no regimento interno. Cada câmara é composta por três conselheiros e as sessões devem ocorrer em dois dias na semana, sendo os demais dias designados para o exercício de outras atividades, tais como atendimento ao Público e o de Corregedor, Controlador, Ouvidor e Diretor da Escola de Contas (TCE-2019).

O Ministério Público de Contas do TCE-PI é composto por cinco procuradores, nomeados pelo governador do Estado do Piauí, que atuam nos processos de fiscalização, denúncias e investigação de supostas irregularidades cometidas pelos agentes públicos. A Manifestação do Ministério Público de Contas é obrigatória em todos os processos sujeitos à jurisdição do Tribunal de contas do Estado do Piauí.

O Gabinete da Presidência dispõe de sete assessorias: Comunicação Social, Relações Públicas, Assessoria Especial, Assessoria de Planejamento e Gestão Estratégica, Militar, Núcleo de Gestão de Informações Estratégicas e Assessoria de Consultoria Técnica. Esse gabinete tem como algumas de suas competências: elaborar a correspondência e atos da Presidência, organizar a agenda do Presidente, transmitir aos demais órgãos e respectivos dirigentes as ordens e recomendações oriundas do Presidente, assessorar o Presidente na supervisão e na coordenação das atividades, orientar e coordenar as atividades da Comunicação social e através da Assessoria Especial, desincumbir-se de tarefas que lhe sejam recomendadas pelo Presidente (TCE- 2019).

A Diretoria Processual, por sua vez, é responsável pelo protocolo, distribuição, digitalização e acompanhamento de todos os processos encaminhados ao Tribunal, além de outras atribuições (TCE – PI, 2019).

A Corregedoria Geral do Tribunal de Contas do Estado do Piauí tem a função de garantir o controle da conduta funcional, através da realização de fiscalização, recomendação, correição e mediação, com a finalidade de assegurar a regularidade funcional (TCE-2019).

À Diretoria de Tecnologia da Informação – DTIF, compete gerenciar as atividades ligadas à tecnologia da informação, prestando todo o apoio necessário ao funcionamento do Tribunal nesta área (TCE-PI, 2019).

5.2.1 Estrutura de Fiscalização do TCE/PI

No exercício do controle externo, o TCE-PI dispõe de instrumentos de controle e fiscalização, os quais de acordo com o art. 177 do regimento interno são: Auditoria, Inspeção, Levantamento, Acompanhamento e Monitoramento. Cada um desses instrumentos possui objetivos específicos, sendo a inspeção, que pode ser na forma ordinária ou extraordinária, o principal instrumento utilizado para apurar denúncias ou representações.

No que diz respeito às auditorias, essas podem ser programadas ou especiais. A Auditoria programada possibilita o conhecimento a avaliação gerais de operações, atividades e execução dos programas de governo, convênios e subvenções, assim como os resultados alcançados. Por outro lado, a auditoria especial é realizada mediante autorização do plenário em situações específicas que a exijam. Importante ressaltar que nas auditorias e inspeções realizadas, nenhum documento, processo ou informação poderá ser sonogado, sob qualquer justificativa.

Conforme é demonstrado no organograma disponível no site (Figura 2), O TCE-PI possui quatro principais diretorias de fiscalização:

Figura 2- Organograma da Área de Fiscalização



Fonte: Site do Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

a) Diretoria de Fiscalização e Administração Estadual (DFAE)

Encarregada da análise e fiscalização das contas estaduais. Portanto, tem competência para fiscalizar os atos de gestão e de governo do Estado do Piauí, dos órgãos e entes da administração direta e indireta. Qualquer cidadão pode ter acesso aos relatórios de fiscalização e das decisões emanadas nos processos de prestação de contas estaduais (TCE-2019).

b) Diretoria de Fiscalização e Administração Municipal (DFAM)

Encarregada da análise e fiscalização das contas municipais, tem competência para fiscalizar os atos de gestão e de governo dos municípios do Piauí, dos órgãos e entes da administração direta e indireta. Qualquer cidadão pode ter acesso aos relatórios de fiscalização e das decisões emanadas nos processos de prestação de contas municipais (TCE-2019).

c) Diretoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (DFENG)

Responsável pelo controle e acompanhamento de auditorias de obras públicas, e pela sistematização de métodos e pesquisas em auditorias de obras públicas; compete o acompanhamento e fiscalização das obras realizadas pelo Estado do Piauí e seus municípios, desde a licitação até a entrega definitiva da obra à população, dispondo de equipamentos e laboratório móvel para auxiliar na atividade de fiscalização (TCE-2019).

d) Diretoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (DFAP)

Responsável pelo controle e acompanhamento de auditorias de obras públicas, e pela sistematização de métodos e pesquisas em auditorias de obras públicas; Tem como objetivo analisar e fiscalizar as despesas de pessoal dos órgãos e entidades integrantes da administração pública municipal e estadual, os atos de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão e as declarações de bens e rendas submetidas à apreciação do TCE-PI (TCE-2019).

Ademais, foram ainda criadas mais duas subdivisões: a Divisão de Fiscalização do Regime de Previdência Social e a Divisão de Fiscalização Especial, que compõem a DFAP e DFENG, respectivamente. Ainda no que concerne ao processo de fiscalização, a lei orgânica assim estabelece: “no âmbito do Tribunal de Contas, será iniciado de ofício ou, nos casos previstos nesta Lei, por provocação do Poder Legislativo ou das pessoas, físicas ou jurídicas, previstas no caput do art. 96” (PIAUI, 2009).

5.3 A Denúncia ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí

Segundo a Lei Orgânica do TCE-PI, uma denúncia poderá ser feita por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, devendo a matéria:

- a) Tratar-se de conteúdo sujeito a competência do Tribunal;
- b) Referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição;
- c) Ser redigida em linguagem clara e objetiva, quando possível.
- d) Apresentar indícios de prova;
- e) Conter a identificação do denunciante, assim como sua qualificação e endereço.

Os relatórios de atividades Trimestrais enviados à Assembleia Legislativa e publicados no sítio eletrônico do Tribunal apresentam o quantitativo de processos e documentos protocolados junto ao órgão e o quantitativo de processos de denúncias que foram endereçadas por cidadãos, partidos políticos, associações e sindicatos, no período de 2013 a 2019, apresentados na tabela 3, a seguir:

Tabela 3 - Denúncias Recebidas de 2013 a 2019 no TCE-PI

ANO	Processos/Documentos Protocolados		
	Total	Tipo – Denúncia	%Denúncia/ Total
2013	28.631	120	0,41%
2014	4.697	95	2,02%
2015	9.980	280	2,8%
2016	10.554	307	2,9%
2017	12.624	387	3,6%
2018	11.412	231	2,02%
2019	9.883	223	2,25%
Total Período	87.781	1.643	1,8%

Fonte: Relatórios de Atividade Trimestral – Pesquisa direta da Autora

Na tabela 3, pode-se constatar que o número de processos de denúncias formais é ainda pequeno, dado que não chegam a 2% do total de processos protocolados no período de 2013 a 2019. O ano de 2017 apresentou a maior participação, com 3,6% e tem variado ao longo do tempo. Segundo pesquisa realizada por Buenos Aires (2017), a pouca quantidade de processos de denúncia se deve a uma decisão interna do TCE-PI de exigir, a partir de 2014, obrigatoriamente a disponibilização de informações pessoais básicas sobre o demandante, como, por exemplo, nome completo, CPF, endereço e telefone, como forma de dar mais legitimidade à denúncia (BUENOS AIRES, 2017, p. 156).

A apuração das denúncias é feita em caráter sigiloso, até que sua procedência seja comprovada e somente poderá ser arquivada após realizadas as diligências permanentes. É importante ressaltar o fato de que a Lei Orgânica do TCE-PI, em seu art. 22, inciso II, alínea “d”, dispõe que o Auditor deve atuar, em caráter permanente, junto à Ouvidoria, como auxiliar, exercendo as competências previstas nos incisos I a III do art. 32.

A legislação do tribunal estimula e objetiva uma relação contínua entre o setor de ouvidoria e de fiscalização, uma vez que, de acordo com a lei orgânica, a realização de inspeções, auditorias e outros tipos de processos de fiscalização podem ser instaurados tanto de ofício quanto por provocação através de manifestações recebidas pela Ouvidoria do Tribunal. Nesse sentido, o setor de Ouvidoria deve atuar em conjunto com outros setores do Tribunal, de forma que tal relação permita a devida investigação e apuração das denúncias formais protocoladas.

5.4 A Ouvidoria do TCE-PI

De acordo com informação encontrada no site do TCE-PI, sua ouvidoria é definida como sendo um canal de diálogo entre o Órgão e o cidadão, para permitir receber manifestações, incluindo reclamações, denúncias, sugestões, elogios e solicitações de informações referentes aos atos administrativos praticados pelos gestores públicos. Nesse sentido, portanto, é um setor que possibilita que o cidadão participe da missão de controlar a Administração Pública e conseqüentemente contribua para o aprimoramento dos serviços do Tribunal (TCE, 2014).

A área de Ouvidoria é composta por um conselheiro (ouvidor), dois servidores e um estagiário, sendo o setor responsável por receber e selecionar as informações do público externo e interno, encaminhando-as para as unidades técnicas competentes, desde que não seja possível o próprio setor de ouvidoria atender a demanda do solicitante. Os serviços oferecidos pela Ouvidoria do TCE-PI, segundo relatório de atividades do próprio setor são:

1. Orientação ao cidadão acerca das formas de se estabelecer contato com o TCE.
2. Recebimento e tratamento de todas as manifestações que estejam relacionadas à atuação do TCE com isenção e imparcialidade, e mesmo com sigilo, nos casos em que o mesmo for solicitado e que a legislação permita.
3. Encaminhamento das demandas às áreas responsáveis para o seu tratamento e manter o cidadão informado sobre o andamento e resultados.
4. Realização e mediação de conflitos de interesses entre o cidadão e o gestor público.
5. Identificação das oportunidades e melhoria da Instituição.

6. Realização de atividades em parceria com a Escola de Contas e com a Rede de Ouvidorias Estadual (Rede Ouvir), para promover o exercício da cidadania e contribuição para o controle social.

A lei nº 5.888, de 19 de agosto de 2009, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, em seu art. 32º, estabeleceu as competências do Ouvidor, da seguinte forma:

Art. 32. Compete ao Ouvidor do Tribunal de Contas, dentre outras atribuições estabelecidas nesta Lei e no Regimento Interno: I - receber notícias sobre irregularidades, criando canal efetivo de colaboração no controle e avaliação da gestão pública; II - receber sugestões e críticas sobre os serviços prestados pelo Tribunal; III - propor, no caso do inciso II, a adoção das medidas cabíveis. § 1º As notícias de irregularidades encaminhadas à Ouvidoria serão obrigatoriamente apuradas mediante processo de fiscalização. § 2º O Ouvidor apresentará ao Tribunal, anualmente, relatório circunstanciado das atividades realizadas

Muito embora as competências do ouvidor tenham sido estabelecidas em 2009, conforme previsão na Lei Orgânica do TCE-PI, o setor da Ouvidoria somente foi de fato estruturado com um ambiente físico e funcionários a partir de 2012. Ademais, somente entrou em efetivo funcionamento em 2013. Esse setor tem como atribuição receber informação acerca de possíveis irregularidades em ato administrativo praticado por agente público jurisdicionado ao Tribunal que envolva recursos estaduais e municipais, assim como reclamações, críticas ou sugestões acerca dos serviços prestados pela Corte de Contas.

Em 27 de fevereiro de 2014, objetivando formalizar as competências do setor de Ouvidoria como um todo, não apenas do Ouvidor, foi elaborada a Resolução nº 06, que apresenta a ouvidoria como sendo um órgão estratégico e instrumento para o aprimoramento institucional, cabendo-lhe em especial:

- a) Receber comunicações de irregularidades;
- b) Formalizar, ex officio, denúncias de notícias de irregularidades que possuam material probatório;
- c) Emitir notas de alertas aos setores de fiscalização;
- d) Processar termo de encaminhamento de denúncia ao relator da prestação de contas;
- e) Requerer medida liminar, em demandas de urgência, dentre outras competências.

A referida resolução trata então de regras de como o setor de Ouvidoria deve atuar, quais procedimentos observar, para que o cidadão obtenha acesso ao órgão e utilize esse canal de comunicação, sobretudo para fiscalizar e cooperar no controle da gestão pública. Dessa forma, através das legislações supramencionadas, constata-se que o TCE-PI entende o papel de sua ouvidoria como um instrumento de auxílio ao controle externo, pois possibilita que a sociedade entre em contato para fornecimento de informações (comunicações de irregularidades) que podem contribuir para o exercício do controle social.

É importante esclarecer a diferença existente entre as Comunicações de Irregularidade recebidas via online pela ouvidoria através da Central do Cidadão e a Denúncia Formal. No que se refere especificamente ao instituto da denúncia, instituto previsto constitucionalmente e instrumento essencial para o desenvolvimento do controle social, a Lei Orgânica do TCE-PI estabelece em seu art. 96º a 99º, sobre como se deve dar o procedimento interno da Corte de Contas em relação as denúncias encaminhadas ao órgão. Segue abaixo quadro resumido, extraído do site do TCE-PI:

Quadro 3 - Distinção entre Denúncia/Representação e Comunicação de Irregularidade (Ouvidoria)

Denúncia / Representação	Comunicação de irregularidade (Ouvidoria)
I – Deverá ser peticionado no protocolo do TCE/PI, pessoalmente ou através de correspondência endereçada ao relator ou ao presidente. Não é necessário intermédio de advogado.	I – Deverá ser apresentada à Ouvidoria por qualquer um de seus meios de contato, seja virtual, telefônico, presencial, ou mesmo correspondência direcionada à Ouvidoria.
II – Deverá conter identificação suficiente da parte autora, ainda que solicite o sigilo da autoria.	II – A identificação do autor é desnecessária, podendo o autor se identificar com ou sem sigilo, ou mesmo apresentar sua manifestação de forma anônima.
III – Dá início a processo no TCE/PI, recebendo número de protocolo para acompanhamento, e sendo distribuído a um conselheiro relator e a um procurador de contas.	III – Somente receberá número de protocolo quando a demanda exigir o encaminhamento a outro setor do TCE/PI, ocasião em que será gerado um documento em nossos sistemas, e não um processo. Este documento é chamado de Nota de Alerta.
IV – Será encaminhado ao conselheiro relator de imediato, o qual poderá solicitar providências	IV – Será encaminhada à divisão de fiscalização responsável pela apuração do fato

Denúncia / Representação**Comunicação de irregularidade (Ouvidoria)**

imediatas ou não, variando de acordo com o teor da demanda. Poderá também arquivar o processo, caso este não preencha os requisitos mínimos de admissibilidade.

narrado, variando de acordo com o órgão ou entidade a que se refere, ou quanto ao teor da comunicação, salvo exceções.

V – Por se tratar de processo formal, se estiverem preenchidos os requisitos de admissibilidade, o TCE/PI obrigatoriamente apreciará e apresentará resposta à denúncia, em momento oportuno.

V – Por se tratar de documento informativo, e não de processo formal, não vinculará a atuação do TCE/PI, de modo que as divisões de fiscalização podem ou não levar em consideração o teor das informações apresentadas quando da realização de fiscalizações.

VI – Quando do julgamento e trânsito em julgado do processo, não será mais possível manter o caráter sigiloso do mesmo, por força de decisão do STF. (Mandado de Segurança n. 24.405/DF, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 23.4.2004)

VI – Não gera a obrigação de identificar o manifestante, vez que não gera um processo de fiscalização autônomo, mas apenas uma informação que poderá, ou não, ser considerada pelo TCE/PI.

Fonte: Site do TCE-PI

Conforme o quadro 3, no caso da denúncia, o setor de Ouvidoria não a recebe diretamente. O canal de entrada da denúncia formal, no TCE-PI, é pelo setor de Protocolo Geral, ligado à Diretoria Processual. Após a denúncia ser protocolada e transformada em um processo, ela é encaminhada à Ouvidoria apenas para que a mesma verifique se houve o cumprimento dos requisitos de admissibilidade previstos no Regimento Interno e encaminhe ao Conselheiro Relator do Município ao qual a denúncia se refere.

A ouvidoria do TCE-PI pode ser acessada: através dos números de telefone disponíveis no site; via Correios e através do endereço eletrônico: ouvidoria@tce.pi.gov.br; e por fim, há ainda a possibilidade de atendimento pessoal na sede do Tribunal.

Uma vez realizada a descrição de toda a estrutura interna do TCE-PI, bem como dos principais procedimentos que são desenvolvidos por este órgão de controle externo, O capítulo 6, procura atingir os objetivos da pesquisa e analisa quantitativa e qualitativa dos dados colhidos, referente à Participação Cidadã através da Ouvidoria do Tribunal de Contas Estadual, no período de 2013 a 2019.

6 A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ ATRAVÉS DA OUVIDORIA DO TCE-PI

O objetivo da pesquisa é a análise das contribuições da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, para o desenvolvimento e aprimoramento da accountability e, verificação do papel da ouvidoria, como instância de comunicação entre Estado – Sociedade, como instrumento que viabiliza, auxilia e aprimora os trabalhos de fiscalização como canal para participação e Controle Externo, por meio do recebimento de informações oriundas da sociedade, acerca de possíveis irregularidades na gestão pública piauiense.

O Tribunal de Contas do Estado do PI – TCE-PI é o órgão estadual de controle externo responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos 224 (duzentos e vinte e quatro municípios) piauienses, bem como de suas entidades quer integrantes da administração direta, quer da administração indireta, com competências constitucionais expressamente definidas na Carta Magna Estadual, em auxílio aos Poderes Legislativos.

O TCE-PI vem desenvolvendo mecanismos com vistas a melhorar o seu papel de órgão técnico responsável por zelar pela correta utilização dos recursos públicos. Nesse contexto, a atuação de sua ouvidoria foi intensificada em 2014, com a inauguração do Centro de Atendimento ao Cidadão - CAC, espaço que integra os Sistemas de Informações ao Cidadão, juntamente com o setor de Ouvidoria, objetivando estimular, viabilizar e promover mecanismos de participação cidadã na convivência entre o Estado e a Sociedade de modo a permitir o exercício do controle social

Nesse sentido, o interesse do Estado do Piauí na disponibilização e desenvolvimento de mecanismos de participação, levou o desenvolvimento dessa pesquisa objetivando principalmente analisar quais as contribuições da ouvidoria do TCE-PI, para a concretização do controle social e para as atividades de controle externo, no período de 2013 a 2019, assim como as possíveis limitações e obstáculos porventura existentes.

A hipótese de trabalho é que a ouvidoria deve ser um instrumento de sistematização, interagindo com o controle externo (estatal), de forma que este consiga utilizar as informações recebidas para o aperfeiçoamento dos trabalhos de fiscalização da Corte, tornando por sua vez, mais efetiva também a participação cidadã. E, apresenta como objetivos específicos: Esclarecer a diferença entre a Denúncia Formal e as Comunicações de Irregularidade; Identificar quais são os elementos necessários determinados pela Ouvidoria do TCE-PI, que devem estar presentes nas informações recebidas para que sejam encaminhadas ao Conselheiro relator ou aos setores

técnicos responsáveis pela fiscalização; Identificar qual/quais são os principais temas de irregularidades denunciadas; e por fim, verificar, a partir da percepção de servidores responsáveis por trabalhos de fiscalização, a utilidade das informações recebidas através da Ouvidoria.

Este capítulo apresenta o resultado da pesquisa de verificação da atuação da Ouvidoria do TCE-PI, em relação à participação cidadã exercida através desse canal de comunicação, no período de 2013, ano da implantação de seu espaço físico, a 2019. A atuação prática da ouvidoria do TCE-PI foi examinada com o intuito de investigá-la como via de acesso da sociedade piauiense ao Tribunal de Contas do Estado e de verificar a sua contribuição para o exercício do controle externo realizado pela Corte de Contas, para confirmar ou não a hipótese desse trabalho.

Para tanto, foram analisados artefatos físicos (formulário eletrônico, presença da ouvidoria na página eletrônica do TCE-PI), documentos institucionais - relatórios trimestrais de atividades do órgão enviados à ALEPI, registros em arquivos da ouvidoria (sistema interno da Ouvidoria), além de respostas a entrevistas com os servidores que trabalham ou já trabalharam no setor e respostas a questionários aplicados aos auditores e técnicos de controle externo que apuram as informações sobre irregularidades, recepcionada pela Ouvidoria.

O capítulo inicia com a apresentação do Sistema “Central do Cidadão”, em seguida aborda as ações realizadas pelo TCE-PI em prol do desenvolvimento do Controle Social. No ponto seguinte, trata das comunicações de irregularidade e finaliza com a análise da percepção dos Auditores e Técnicos de Controle Externo quanto às Comunicações de Irregularidade recebidas através da Ouvidoria do TCE-PI.

6.1 Sistema Central do Cidadão

As manifestações recebidas pela ouvidoria do TCE-PI são divididas nas seguintes categorias: Pedidos de Informação; Sugestões; Comunicações de Irregularidades; Elogios e Reclamações. Conforme consta no site eletrônico do Tribunal, as categorias são assim descritas:

1. Pedidos de Informação: Qualquer interessado poderá requerer informações de seu interesse ao TCE-PI, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da solicitação, conforme previsão da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11).

2. Elogios, Sugestões e Reclamações: são demandas em que qualquer usuário poderá qualificar as ações do TCE-PI ou de seus servidores, criticando ou elogiando conforme o caso, ou mesmo apresentando sugestões de melhoria de atendimento e atuação do Tribunal. Nesse caso, não é necessária a identificação, embora possa se identificar caso deseje.

3. Comunicações de Irregularidade: podem ser enviadas por qualquer interessado, que poderá informar ao TCE-PI, fatos onde, no seu entendimento, estejam presentes indícios de irregularidades ou ilegalidades na atuação de agentes ou entidades da Administração Pública do Estado do Piauí ou de qualquer um de seus municípios, a fim de que o TCE/PI tome ciência da situação e possa agir com maior rapidez.

Todas essas comunicações e demandas são gerenciadas por um sistema interno informatizado próprio, a “Central do Cidadão”. Implementado em 2013, esse sistema tem como finalidade aperfeiçoar o tratamento das manifestações e operacionalizar o trâmite interno no Tribunal. O acesso à Central do Cidadão se dá pelo site eletrônico do Tribunal, no endereço <https://www.tce.pi.gov.br/transparencia/ouvidoria/central-do-cidadao/>. A figura 3 apresenta a tela com as informações a serem preenchidas quando se acessa o *link* público da “Central do Cidadão” no site do TCE-PI:

Figura 3 – Formulário de Acesso à Central do Cidadão

Central do Cidadão

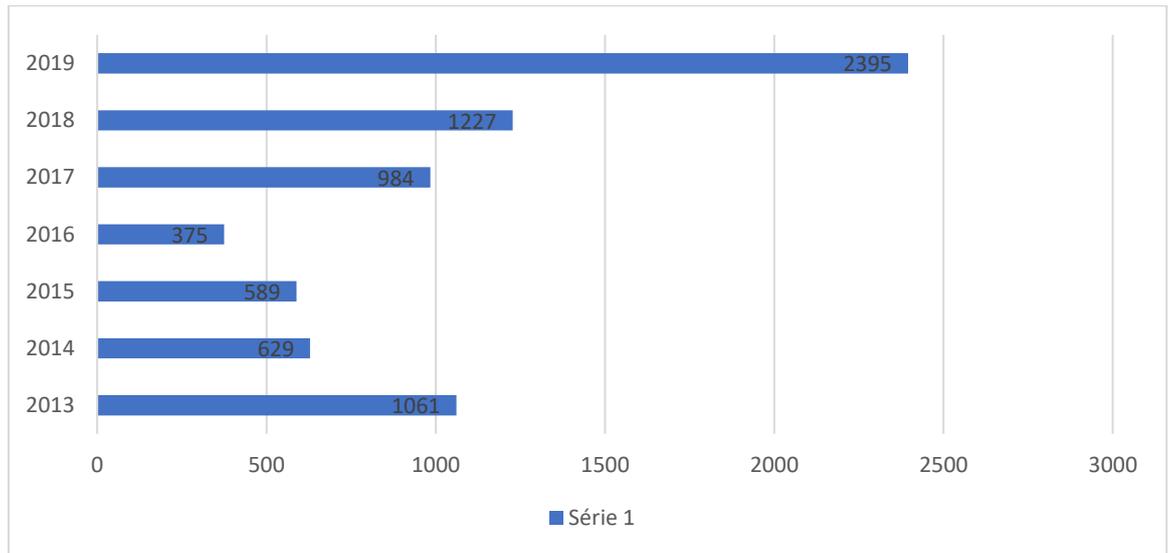
Fonte: Site do TCE-PI. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/>

O acompanhamento pelo cidadão de uma demanda por ele realizada via cadastro online se efetiva mediante um número de protocolo gerado pelo sistema e enviado ao seu e-mail, caso este tenha sido informado pelo demandante. Não há obrigatoriedade de identificação nos campos de informações pessoais, e caso o manifestante se identifique, pode ainda pedir sigilo.

No intuito de verificar os resultados da atuação da ouvidoria do TCE-PI em relação ao nível de exercício da participação cidadã no controle externo piauiense, inicialmente foram analisados dados referentes aos atendimentos realizados anualmente, através do Gráfico 1 e em seguida, apresentados os dados dos atendimentos conforme o tipo da informação, conforme a Tabela 4.

No período de 2013 a 2019, a ouvidoria do TCE-PI recebeu o total de 7.260 (sete mil e duzentos e sessenta) mensagens online via “Central do Cidadão”. O Gráfico 1 abaixo demonstra a evolução anual da quantidade de todas as demandas recebidas eletronicamente através do site, no referido período.

Gráfico 1 - Evolução Anual das Demandas Online



Fonte: Site do Tribunal de Contas do Estado do Piauí

Uma análise mais detida permite constatar através do Gráfico 1, que o número das demandas foi diminuindo significativamente após o primeiro ano da Central do Cidadão. Em 2013, foram 1.061 (mil e sessenta e uma) demandas e a partir daí, há uma queda que atingiu o menor número em 2016, com um total de apenas 375 (trezentos e setenta e cinco). Em 2017, voltou a crescer e em 2018, chegou a 1.227 (mil, duzentos e vinte e sete) mensagens, superando o período inicial. Por fim, em 2019, a ouvidoria atingiu o maior número de demandas, com um total de 2.395 (duas mil, trezentos e noventa e cinco).

Uma justificativa para o número de demandas em 2013, em contraste a queda verificada entre 2014 e 2016, talvez se deva ao fato de que a criação da Ouvidoria em 2013, sendo uma inovação, incentivou inicialmente uma significativa participação, dado que houve um grande incentivo por parte do próprio Tribunal para que esse espaço fosse utilizado, conforme defende Buenos Aires (2017). Esse processo de realização anual de ações de eventos do TCE-PI em prol de divulgar a Ouvidoria, como espaço democrático de Participação na Fiscalização e Controle Externo será abordado mais adiante.

O quantitativo das demandas recebidas por cada categoria encontra-se na tabela 4.

Tabela 4 - Demandas Recebidas – Quantitativo por Categoria

ANO	Central do Cidadão					
	Pedidos de Informação	Sugestões	Comunicações de Irregularidade	Elogios	Reclamação	TOTAL:
2013	-	-	-	-	-	1061
2014	-	-	-	-	-	629
2015	406	09	137	01	36	589
2016	101	11	226	0	37	375
2017	293	29	553	03	106	984
2018	249	30	778	13	157	1227
2019	369	07	1.963	04	42	2.395
Total Período	3.108	86	3.657	21	378	7.260
% TOTAL	42,80%	1,18%	50,37%	1,66%	5,20%	100%

Fonte: Site do Tribunal de Contas do Estado do Piauí – Pesquisa Direta da Autora

A ausência de dados específicos para os anos de 2013 e 2014, se justifica pelo fato de que nesse período inicial de implantação do sistema ainda não havia a possibilidade de categorização das manifestações em tipos diferentes de classificação. O sistema apenas considerava a quantidade total recebida anualmente, sem a distinção entre pedidos de informação, sugestões, comunicação de irregularidade, elogios ou reclamações. Ademais, não havia também por parte da Ouvidoria um controle sobre as demandas recebidas através de outros meios (pessoalmente, telefone, via e-mail).

No entanto, de uma forma geral, os dados da tabela 4 revelam que o item comunicação de irregularidades, com um total de 3.657 demandas, representa a metade do total de todas as ocorrências presentes no período analisado (50,37%), seguido pelos pedidos de informação com participação equivalente a 42,80% do total. Os demais itens, quais são reclamações, sugestões e elogios somam um total de 485 manifestações e representam apenas 6,68% das demandas junto ao TCE-PI no período 2015-2019.

6.2 Ações do TCE-PI em prol do Desenvolvimento do Controle Social

O início do processo democrático de participação do cidadão na comunicação de irregularidades no que se refere ao exercício do Controle Social pode estar relacionado à estabilidade do período democrático no País, como também na sociedade piauiense, além dos estímulos para sua participação e cobrança por uma adequada atuação do setor público. Nesse aspecto, é importante ressaltar que embora criados em 1890, as competências e atividades dos Tribunais de Contas são desconhecidas por boa parte da população Brasileira (FARIA, 2013; WILLEMAN, 2020).

A Participação Cidadã se desenvolve quando boa parte dos membros da sociedade são informados acerca da existência, funcionalidade e aplicabilidade dos canais de participação, tendo em vista que o conhecimento dos instrumentos que possibilitam o controle social faz-se importante para permitir que o cidadão consiga ser visto e ouvido nas arenas do debate público (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013). Nesse sentido, ações realizadas pelo TCE-PI para divulgar e promover o acesso da sociedade, incentivando sua participação no controle externo da Administração Pública é de grande importância.

Dessa forma, as consultas dos relatórios trimestrais de atividades do TCE-PI e a realização de entrevistas com servidores da ouvidoria permitiram verificar a existência ou não de ações voltadas à divulgação dos serviços ofertados pela Ouvidoria do Tribunal de Contas, E desse modo, ao incentivo ao exercício do controle social pela sociedade piauiense. Inicialmente constatou-se que nos relatórios, há pouco detalhamento referente à atuação do setor de Ouvidoria, o que prejudica o entendimento por parte de população sobre suas ações, resultados e reais contribuições do setor, conforme afirmam Figueiredo e Santos: “Um instrumento de participação no qual os administrados desconhecem o seu funcionamento, dificulta sua plena utilização” (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013, p. 17).

Todavia, constam nos relatórios de atividades, as ações que foram realizadas em prol do desenvolvimento do controle social no Piauí. Em relação ao período de 2013 a 2019, constatou-se que o TCE-PI realizou anualmente Seminários de Formação de Controladores Sociais e Ouvidoria Itinerante.

Esses seminários são destinados a sociedade em geral, compreendendo os prefeitos, vereadores, secretários e conselheiros municipais, representantes de entidades da sociedade civil e profissionais liberais. Nessa oportunidade, ocorrem palestras sobre práticas eleitorais, noções de boa governança e cidadania e controle social da administração pública, além de minicursos sobre prestação de contas, licitações e execução de obras públicas.

As informações dos servidores do setor de Ouvidoria revelam que os eventos compreendem um conjunto de palestras e minicursos que tem como objetivo qualificar gestores públicos e cidadãos piauienses para o exercício do controle social e da cidadania, conforme falas dos entrevistados:

“(...) infelizmente né, nos municípios distantes, nem sabem que tem esse canal de comunicação, que eles podem manifestar, comunicar irregularidades, enfim. Então o tribunal começou a realizar através da ouvidoria esse trabalho né de ir até ao cidadão né para informar e ano passado infelizmente não foi feito nenhum trabalho nesse sentido, certo? Para não dizer que não foi feito... a ouvidoria participou de um só, que foi em Picos né. (...), mas nos anos anteriores, normalmente tinha em média de quatro a cinco seminários por ano, então sempre iam duas pessoas da ouvidoria para ficar à disposição né das pessoas, para prestar esclarecimento... orientar como fazer uma denúncia ...falar sobre o canal da Central do Cidadão, sistema Central do Cidadão... pedido de informações... enfim, prestar as diversas informações de interesse da sociedade” (Entrevistado 1).

“A divulgação é assim... minicursos que são voltados ao controle social... alguns casos específicos de fiscalização, são casos, são pontos específicos né, voltados a administração, ao controle externo. E aí, a ouvidoria, ela trabalha lá também com... é... uma espécie de Stand para poder atender as demandas lá no local, in loco” (Entrevistado 2).

Até 2018, o Tribunal de contas costumava realizar mensalmente ou a cada bimestre seminários de formações de controladores sociais nos interiores do Piauí em vários municípios, 8 ou 9 por ano. Nesses eventos, a ouvidoria sempre participava, tanto para divulgar o seu papel, tanto para receber manifestação de quaisquer interessados, da população, muitas vezes vereadores de modo geral, sempre estavam presentes para receber as manifestações. De 2019 para cá, houve uma redução desse número de eventos, passamos a realizar muitos relacionados a área de educação e nesses eventos a divulgação entra de forma simplificada, rápida sem a participação direta da ouvidoria, não tenho ido em todos esses eventos, mas sempre é mencionado que ela existe, o que ela faz, os canais de comunicação que ela oferece (Entrevistado 3).

Uma imagem de um dos seminários que ocorreu no município de Angical, nos dias 4 e 5 de maio de 2018 mostra uma boa participação do público:

Figura 4- XXXIX Seminário de Formação de Controladores Sociais e Ouvidoria Itinerante, em Angical - PI.



Fonte: Site TCE-PI.

A abertura desse evento foi realizada pela Conselheira Lílian Martins, através de uma palestra cujo tema era “Fortalecimento do Controle e da Cidadania” (TCE-2018). Ressalte-se que, segundo os entrevistados e dados informados nos relatórios de atividades, a participação dos Conselheiros do TCE-PI nessas ações é constante, seja realizando palestras ou falando diretamente com os participantes sobre assuntos relativos à administração pública e às atividades do TCE-PI. Essa participação dos Conselheiros, é vista como um aspecto positivo, na medida em que promove a proximidade com a sociedade e possibilita o diálogo entre aqueles que são responsáveis por julgar os gestores municipais, e a sociedade civil que pode/deve denunciar as irregularidades percebidas (BUENOS AIRES, 2017).

Ademais, Em 18 de Outubro de 2013, uma parceria com a Ouvidoria Geral do Estado do Piauí, o Tribunal de Justiça do Piauí (TJPI), o Ministério Público do Estado do Piauí (MPE-PI), o Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE-PI), o Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região e a Ordem dos Advogados do Brasil (Secção Piauí), viabilizou a criação de uma Rede de Ouvidorias do Estado do Piauí – Rede OUVIR:

“São dez órgãos que compõem a REDE OUVIR né, que são redes de ouvidorias públicas e o tribunal de contas participa ativamente desse órgão. Inclusive, nós temos

feito *lives* neste período de pandemia. A gente se reunia mensalmente, as vezes bimestralmente ou mensalmente e sempre em órgãos diferentes né, a gente fazia nossa reunião exatamente para que a gente se fortaleça para que os órgãos estejam mais integrados... troquem experiências. Às vezes uma pessoa vai fazer uma solicitação num órgão, mas na verdade aquela demanda ali quem pode responder é o tribunal de contas... aí aquele órgão encaminha para o Tribunal de Contas... então a gente tem essa comunicação bastante efetiva né” (Entrevistado 2).

O objetivo da rede integrada OUVIR é a cooperação mútua e a articulação de esforços entre as instituições partícipes, visando fomentar a implantação e implementação de ouvidorias públicas estaduais e municipais e o compartilhamento das manifestações registradas pelos cidadãos, fortalecendo as ferramentas de transparência e controle social.

No ano de 2014, na sede do TCE-PI, ocorreu a inauguração do Centro de Atendimento ao Cidadão - CAC, espaço que integra o Sistemas de Informações ao Cidadão, juntamente com o setor de Ouvidoria, com o objetivo de facilitar o acesso a informações e recebimento de comunicações de irregularidades. Esse Centro de Atendimento tornou-se referência para os demais Tribunais, e possibilitou que o modelo de ouvidoria do TCE-PI fosse apresentado no IV Encontro Nacional dos Tribunais de Contas do Brasil, como uma ação a ser referência para os demais Estados da Federação.

Todavia, a análise dos dados de todas as demandas “recebidas”, “lidas” e “respondidas”, contidas no site do TCE-PI (tabela 4), ainda não foi possível perceber um aumento significativo na quantidade geral de manifestações após a criação da Rede OUVIR e do CAC. Como já verificado, houve uma diminuição das demandas nos anos de 2015 e 2016 e somente a partir de 2017, voltou a crescer novamente.

Nas entrevistas com os servidores, ao serem questionados se há algum período no qual é comum haver um aumento ou diminuição nas manifestações recebidas, estes não souberam apontar especificamente, afirmando somente notar alguma diminuição no período de recesso do órgão, que se dá nos meses de dezembro e janeiro.

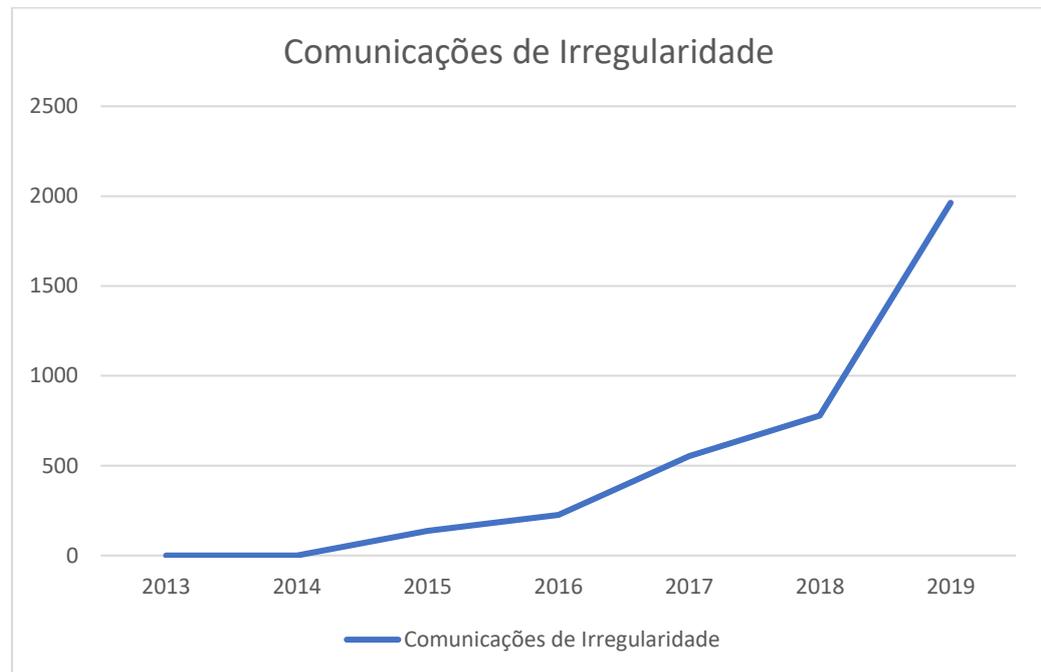
Em 2017, na cidade de Teresina, foi realizada a 26ª Ação Global. A Ação Global trata-se de um projeto da Rede Globo em parceria com Sesi (Serviço Social da Indústria), realizado anualmente com a finalidade de prestar serviços gratuitos de lazer, saúde e cidadania, que ocorre simultaneamente em 27 cidades brasileiras e no Distrito Federal. esse evento foi bastante divulgado e ocorreu no Parque da cidadania, com oferta de serviços e informações. A Ouvidoria participou da 26ª edição da Ação Global E na ocasião apresentou à população teresinense os canais de acesso à Ouvidoria do Tribunal, com a distribuição de material informativo (TCE-2017).

Os assuntos trazidos à sociedade, através de todos esses eventos citados contribuem, de certo modo, para divulgação do conhecimento acerca da missão do TCE-PI enquanto órgão de fiscalização pertencente ao controle externo. Os servidores da ouvidoria do TCE-PI apontam que esses eventos, especialmente os seminários de formação e a ouvidoria itinerante, como os principais meios que ajudam na ampliação de sua atuação, tendo em vista que além de alcançar outros municípios do Estado, incentivam a participação do cidadão no processo de fiscalização dos recursos públicos, na medida em que proporcionam também o recebimento de denúncias sem que seja necessária a ida até a Ouvidoria (TCE-2016).

6.3 Comunicações de Irregularidade

Conforme análise da tabela 3, as demandas mais enviadas pela sociedade ao TCE-PI através do setor de ouvidoria, são as comunicações de irregularidade com 50,37% do total de comunicações e demandas. As Comunicações de Irregularidade recebidas pela Ouvidoria são denúncias que possuem um aspecto mais informal e são encaminhadas predominantemente via “Central do Cidadão”. Este tipo de manifestação não é equivalente ao processo formal de denúncia e, para serem recebidas não necessitam atender a critérios de admissibilidade, prescindem de elementos probatórios, não exige a identificação do usuário e não necessitam ser protocoladas para serem conhecidas.

A quantidade total específica de comunicações de irregularidade recebidas pela Ouvidoria, através da Central do Cidadão, independentemente do tipo de assunto, foi possível verificar que estas vêm aumentando anualmente, conforme Gráfico 2:

Gráfico 2 - Evolução das Comunicações de Irregularidade

Fonte: Pesquisa direta da Autora.

O aumento constante da procura específica desse canal de comunicação pela sociedade piauiense, especialmente para relatar irregularidades, é percebida pelos dos servidores que trabalham ou já trabalharam no setor de ouvidoria da seguinte forma:

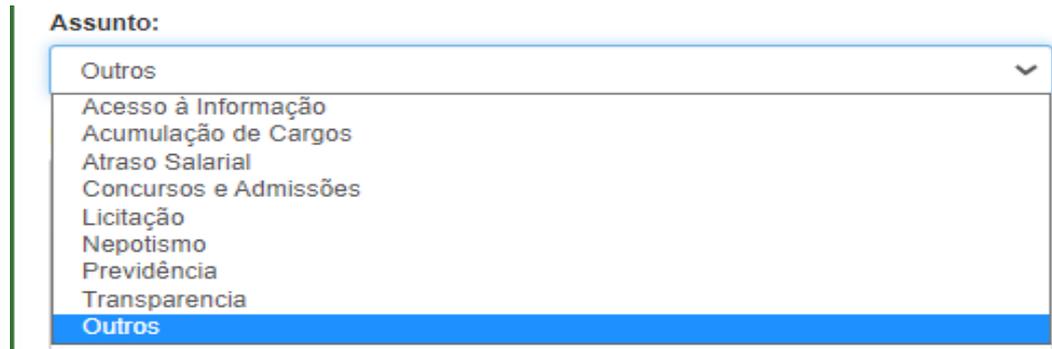
“É muito grande! muito grande, muito grande mesmo. Temos feito um trabalho de divulgação bastante positivo e as pessoas procuram muito a ouvidoria. A sociedade mesmo né. O cidadão procura muito a ouvidoria para a comunicação de irregularidades né... seja sobre atraso de salário, seja de nepotismo, seja de irregularidades no município, seja de licitação” (E01).

“Inicialmente, a demanda não era tão grande como é hoje, por conta das divulgações, dos trabalhos de...é... ouvidoria itinerante, a gente trabalhou muito isso ao longo dos anos e isso foi bastante significativo para aumentar a demanda né, porque a sociedade agora tá com um controle social mais amplo (inaudível) e é visando mais buscar essa efetividade” (E2).

“A demanda aumenta muitos nos anos eleitorais. Essa foi a informação que tive. Principalmente eleições municipais. Eu entrei no Tribunal no ano posterior às últimas eleições municipais e me disseram isso. Foram informações que meus colegas que estavam na ouvidoria na época em que as manifestações foram elevadas, e eu estive no ano de 2017 e 2018. Temos aqui no site, de forma aberta, as estatísticas, e eu posso dizer o seguinte, o que aumentou bastante as estatísticas e método da ouvidoria não foi nem tanto a questão eleitoral, o que aumentou foi uma alteração no sistema “licitações e contratos web” em março de 2019, quando eu já havia saído da ouvidoria. Em 2018 tivemos ao longo de todo ano 1.227 manifestações, em 2019 nós tivemos 2.395! praticamente o dobro da média que se observava antes” (E3).

Ao longo dos anos, o sistema tem sido aperfeiçoado no sentido de possibilitar a classificação das comunicações de irregularidade de acordo com os seguintes assuntos: “Acesso à Informação”; “Acumulação de Cargos”; “Atraso Salarial”; “Concursos e Admissões”; “Licitação”; “Nepotismo”; “Previdência”; “Transparência”; “Outros”, como ilustrado na figura 5.

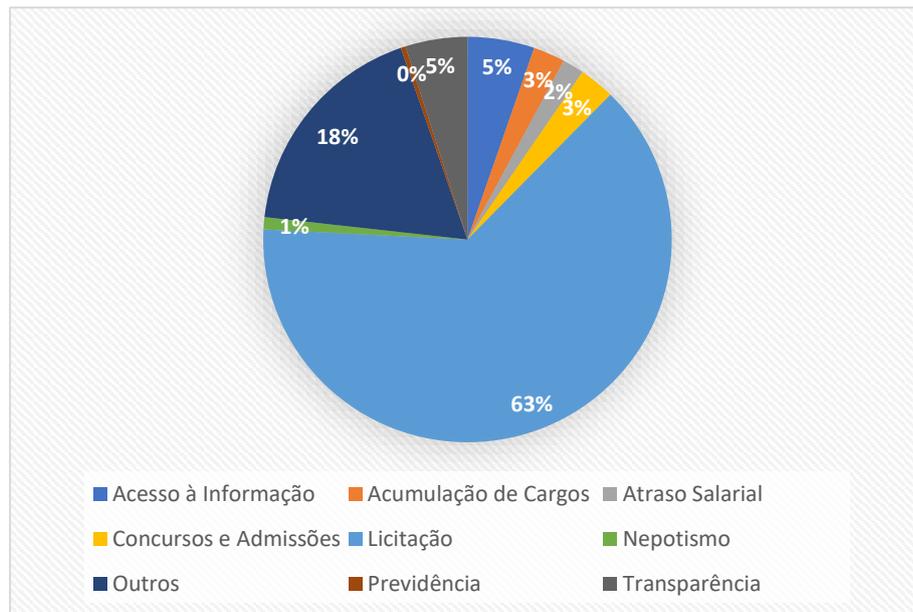
Figura 5 - Categorias de Assunto



Fonte: Site do TCE-PI. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/>

O gráfico 3 demonstra as estatísticas por tipos de assuntos, referente aos anos de 2018 e 2019, elaborado a partir dos dados disponibilizados pelo sistema. Pode-se constatar que as manifestações mais enviadas pelos manifestantes nesses dois anos, tratam de questões ligadas ao assunto: “licitação” (63%).

Gráfico 3 - Comunicações de Irregularidade por Tipos de Assunto (2018 e 2019)



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados coletados do Sistema “Central do Cidadão”.

Faz-se necessário esclarecer que o formulário eletrônico passou a possibilitar ao manifestante da comunicação de irregularidade selecionar o assunto de sua comunicação, apenas a partir de 2018. Somente a partir desse período foi possível a análise, ficando de fora os anos anteriores (2013 a 2017). No entanto, constatou-se através de informações provenientes das entrevistas com os servidores que trabalham na ouvidoria, que o assunto “Licitações” (63%), de fato, sempre foi o mais enviado em todos os anos, desde a criação da ouvidoria e implantação do Sistema em 2013:

“A nossa maior demanda na ouvidoria, na verdade 60% das demandas são sobre licitações né. Mas a gente recebe os mais variados assuntos desde reclamação de atraso de pagamento como licitações com irregularidades... pedindo folhas de pagamento, acúmulo de cargo e também informações sobre o não repasse da Previdência Social” (E1).

“Ao longo desses três, quatro anos, a gente conseguiu reduzir drasticamente as irregularidades nas licitações, porque a grande demanda nossa, é licitação (...) Irregularidade no edital...exigência de algum item no ato da habilitação que não pode ser (exigido)...são vários casos. De praxe mesmo, é licitação.” (E2).

“O cidadão entra em contato no site do tribunal, mais de 70% das demandas diziam a respeito a problemas em licitações que estavam acontecendo, na maior parte não diziam a respeito a contratos viciados do passado, embora também existissem, mas a maior parte era isso (licitação), seguida de pedidos de informação, depois dos pedidos de informação, eram demandas diversas. Eram principalmente esses dois (licitação e pedidos de Informação), sendo a maioria esmagadora referente a licitações em andamento”. (E3)

Em um contexto de cobrança no setor público e na conduta de seus funcionários, é comum que muito se fale em desvio de recursos. Conforme os dados apresentados, há um predominante aumento na comunicação de denúncias e irregularidades especificamente acerca de procedimentos licitatórios. Bugarin; Vieira e Garcia (2003, p.105) afirmam, como explicação para esse fato, que as pessoas as quais têm mais acesso aos Tribunais de Contas são normalmente e em grande parte os representantes e/ou advogados de empresas licitantes ou preteridas de contratar com a Administração.

O argumento citado pelos autores supramencionados parece se confirmar, com o discurso dos servidores do setor de Ouvidoria do TCE-PI, ao responderem à pergunta da pesquisa sobre “Qual(is) tipo de público da Ouvidoria, que se manifesta(m) com maior frequência?”:

“A grande maioria são vereadores...donos de empresas prejudicadas em licitação...poucas pessoas físicas, mas, é mais...representantes de empresa. Porque lá, o foco mesmo é licitação (...) muito também os presidentes de Câmara entram com

representação contra o gestor né, mas a grande maioria lá nossa é licitação. Se você entrar no nosso banco de dados lá...não sei se você já teve acesso né, mas no nosso banco de dados lá, a grande maioria é licitação.” (E2).

“O que se trazia com maior frequência à ouvidoria com base na comunicação de irregularidade, a maior parte eram representantes de empresas interessadas em participar de licitações. Elas se fiscalizam, digamos assim, entre si, até pelo próprio interesse em conseguir participar com maiores vantagens em uma licitação. Então, quando uma empresa, ela via que um edital tinha indícios de redirecionamento ou estava com informações ocultas ou que não estavam querendo passar aquela empresa, é muito comum ela entrar em contato com o Tribunal de Contas do Estado. Também licitantes que ficaram insatisfeitos em determinadas conduções de licitação, é muito comum. O principal cliente, digamos assim, da ouvidoria eram representantes de empresas participantes de licitação. Posteriormente, eu posso dizer que já com uma certa distância... proporcionalmente, se 70% dizem respeito a isso, um percentual menor diz respeito a pesquisadores que tinham interesse nas informações do tribunal. Porque o tribunal de contas do Estado do Piauí assim como os demais tribunais de contas, eles são os principais repositórios de informação do poder público. Então muitos pesquisadores buscam informações junto ao tribunal, em relação as despesas da receita pública. Então depois dos licitantes, pesquisadores viriam em segundo lugar e basicamente na mesma proporção de pesquisadores, eu diria vereadores, porque cabe ao poder legislativo fiscalizar a atuação do executivo, e muitos casos o vereador trazia a demanda à ouvidoria. Então eu acho que esses são os principais clientes, por assim dizer. Mas, existem também os representantes de classes, próprios cidadãos que acompanham obras paralisadas, essas circunstâncias eram geralmente comuns. Mas eram nessa ordem: empresas, pesquisadores, vereadores e os demais”. (E3).

Assim, é sumamente importante o engajamento dos Tribunais de Contas na realização de políticas, programas e atividades que possam disponibilizar informações, interação e contato pessoal com o cidadão, para estimular a sua participação. Se a população em geral permanece alheia à função fiscalizatória, a qual os Tribunais de Contas detêm, não participa e também não tem o acesso às informações que deveriam ser públicas, é reduzida a possibilidade de o cidadão ativar de forma efetiva quaisquer dos mecanismos de accountability, seja através de denúncias ou mesmo através do voto (FARIA, 2013; FIGUEIREDO; SANTOS, 2013).

6.3.1 Trâmite

No que diz respeito ao trâmite das comunicações de irregularidade em geral, constatou-se via informações coletadas em entrevistas, que quando a Comunicação de Irregularidade possui conteúdo probatório o suficiente para formalizar um processo de denúncia, é sugerido ao manifestante que seja elaborada uma petição e formalizado o processo através do protocolo. Ressalte-se que o setor de ouvidoria deve de fato funcionar nas funções de consultoria, no sentido de auxiliar o usuário, orientando-o através do fornecimento de informações, procedimento que é observado na ouvidoria do TCE-PI, conforme fala de E01:

Agora a comunicação de irregularidade, ela pode ser transformada numa denúncia formal (...). Via de regra, ela não é transformada numa denúncia formal mas digamos que a pessoa encaminhe elementos suficientes, que a gente verifique que seja algo muito grave, então o que que a gente faz? a gente orienta ao manifestante que ele entre com uma denúncia formal, certo? quando a gente recebe uma comunicação de irregularidade que é algo grave aí a gente diz: “olha, para que isso tenha um resultado mais rápido para você, nós recomendamos que você faça uma denúncia formal” e aí nós damos toda orientação sobre os procedimentos para entrar com uma denúncia formal (...) (E01).

Além disso, também podem ocorrer situações em que o “ouvidor atue como “despachante”, por meio de procuração expressa ou tácita do demandante, localizando, acompanhando e se manifestando sobre processos de interesse do usuário que, pela distância geográfica ou por outra razão, esteja impedido de fazê-lo” (LYRA, 2012, p.21). Conforme também afirma o e E01:

(...) Às vezes, nós tínhamos manifestantes de municípios distantes, Corrente por exemplo, Bom Jesus... então para que aquela pessoa não tivesse que vir até o tribunal de contas para protocolar aquela manifestação dele, nós sugeríamos que ele encaminhasse a denúncia via e-mail da ouvidoria, aí a ouvidoria imprimia esse documento e o setor mesmo levava ao protocolo e encaminhava para ele (manifestante) o número do protocolo (E01).

Após protocolado o processo formal de denúncia, este é encaminhado à ouvidoria, que por sua vez, elabora um documento chamado “Termo de Admissibilidade”, que é processado e encaminhado ao Relator da Prestação de Contas do respectivo Município, quem decidirá se o processo será autuado ou apensado ao processo de prestação de contas do exercício.

A verificação da quantidade e os resultados de processos formais de denúncia iniciados a partir de uma comunicação de irregularidade e encaminhados pela Ouvidoria, através dos Termos de Admissibilidade, contidos nos relatórios trimestrais enviados de atividades à ALEPI, mostram que foram processados 84 (oitenta e quatro) termos de encaminhamento de denúncias pela Ouvidoria aos conselheiros relatores, no período de 2016 a 2019. Cumpre ressaltar que nos relatórios analisados não foram encontrados dados acerca dos resultados das denúncias ou o número dos processos, tampouco existem dados disponíveis referentes aos anos de 2013 a 2015.

No entanto, destaca-se que as comunicações de irregularidade, em sua grande maioria, tratam-se de denúncias de teor vago, geralmente sem identificação, que versam acerca de possíveis irregularidades tais como fraudes em licitação, atrasos em obras públicas, dentre outros assuntos, e, portanto, não possuem informações suficientes para que seja formado um processo formal de denúncia. Dessa forma, essas comunicações de irregularidades geralmente

são encaminhadas, através de memorando, aos setores de fiscalização, como documentos denominados “Notas de Alerta”.

O setor de ouvidoria ao tratar das irregularidades em procedimentos licitatórios e ao notar que se tratava do assunto mais denunciado pelos manifestantes, começou a alterar o trâmite e o modo de resolução dessas demandas em específico, de modo a não sobrecarregar as unidades de fiscalização. Dessa forma, em se tratando de irregularidades em licitações, a própria ouvidoria verifica através do sistema “licitações web”, se aquela comunicação de irregularidade procede, ou seja, se há algum vício no edital que possa prejudicar os licitantes. Caso seja constatada a existência da irregularidade, a ouvidoria entra em contato com a respectiva Comissão Permanente de Licitação – CPL ou pregoeiro, sugerindo a regularização do edital viciado. Sobre o assunto, as falas dos servidores são:

Quando a manifestação chega antes da data de abertura da licitação, depois que nós confirmamos aquela irregularidade no edital, então nós encaminhamos um e-mail para o órgão né, para a comissão de licitação ou para o pregoeiro e informamos que recebemos uma manifestação em relação ao procedimento licitatório número tal e confirmamos a irregularidade X e sugerimos né, porque a ouvidoria ela não tem o poder de determinar, mas nós sugerimos a essa comissão ou ao pregoeiro que eles façam a correção daquela irregularidade, republique o edital, dando um novo prazo conforme a modalidade de licitação certo? o prazo tem que se reiniciar, certo? Isso quando nós recebemos essa comunicação de irregularidade antes da data de abertura. Então nós fazemos esse trabalho. Normalmente os órgãos acatam a sugestão, esse e-mail que nós encaminhamos, eles fazem a correção, e republicam né, no Diário Oficial do Município, no “Licitações Web”, que é um sistema do Tribunal de Contas, e dão um novo prazo (E01).

A gente conseguiu reduzir drasticamente as irregularidades através das denúncias provocadas pelas empresas ou pela sociedade em geral no próprio site do tribunal e aí a gente entrava em contato com o município e aí muitos deles já acatavam nossas recomendações e suspendiam o procedimento (E02).

Passamos a entrar em contato direto com as comissões permanentes de licitações e o resultado, que eu poderia dizer até que para nossa surpresa, foi muito satisfatório porque a partir dessa iniciativa da própria ouvidoria, nós começamos a sugerir a alteração. (...) a partir do momento que dizemos, “olha, recebemos uma manifestação tratando disso, ao analisar a manifestação verificamos que realmente estão ausentes determinados pré-requisitos ou aquela licitação não foi cadastrada, recomendamos que seja corrigido, republicada licitação e concedido novo prazo a contar da republicação (do edital de licitação)” A partir de então, verificamos que foi muito eficaz nesse aspecto. Isso começou ocorrer por volta de agosto de 2017 em diante, começamos a formar estatística apenas em 2018 e verificamos então que durante esse período de 2017 a 2018, que nós começamos a adotar essa tática, 60% das demandas trazidas a ouvidoria eram resolvidas na própria ouvidoria, não havendo a necessidade de levar a outro setor do tribunal para que ele então se manifestasse. Porque era uns indícios de irregularidade simples, repetitivos e que demandavam uma ação rápida (E03).

Somente quando a sugestão da ouvidoria não é acatada, a comunicação acerca de irregularidades em licitação é então encaminhada aos setores de fiscalização. Os setores técnicos para os quais a Ouvidoria encaminha as Notas de Alerta, de acordo com o teor da informação, são: A Divisão de Fiscalização da Administração Municipal – DFAM; Divisão de Fiscalização da Administração Estadual – DFAE; Divisão de Fiscalização de Atos de Pessoal – DFAP; Divisão de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – DFENG; Divisão de Fiscalização Especial – DFESP.

A partir do encaminhamento pela ouvidoria das Notas de Alerta às unidades de fiscalização para que essas sejam apuradas, não existe por parte dos servidores do setor de ouvidoria uma explicação dos detalhes do que acontece com essa informação, muito embora estas tenham o objetivo de contribuir com os trabalhos realizados pelas unidades. Nesse sentido, sobre a questão da contribuição das informações, foi perguntado aos entrevistados: “Você considera que as informações recebidas pela Ouvidoria têm auxiliado os processos de fiscalização do TCE-PI, no sentido de aprimorar a missão de controle dos gastos públicos?”

O E01, respondeu que:

Essas comunicações de irregularidades que são encaminhadas para as diversas divisões de fiscalizações do Tribunal de Contas, elas são contribuições muito significativas tendo em vista que os auditores não tem como eles fazerem fiscalizações in loco em todos os municípios, em todos os órgãos, então essas comunicações são de pessoas do próprio município, da sociedade que veem de perto a realidade do município, que muitas vezes essas realidades, elas são mascaradas nos processos né, a gente sabe disso. Nas prestações de contas, a gente sabe de muitas realidades, muitas irregularidades que são mascaradas, documentos falsificados, enfim. Então essas comunicações de irregularidades, elas servem de subsídios para aos auditores confrontarem essas documentações que eles recebem nas prestações de contas com essa informação paralela que a ouvidoria encaminha para eles (E01).

De acordo com E01, as Notas de Alerta encaminhadas pela ouvidoria subsidiam as auditorias, inspeções e demais instrumentos de fiscalização realizados pelas unidades técnicas. Por sua vez, E03 afirmou não saber se as informações, no geral, são sempre utilizadas:

Eu não posso dizer com ampla garantia que as comunicações de irregularidade são sempre levadas em consideração pelas divisões de fiscalização. Existem, para dar um exemplo, municípios em que determinadas pessoas utilizam com muita frequência a ouvidoria, e trazem manifestação quase que diárias e manifestações semanais de determinados assuntos. E que naturalmente, dada a complexidade de certas matérias não é possível que se manifeste o tribunal sobre aquilo em tempo real, ou sobre tudo que é trazido. Até porque nosso trabalho é realizado por amostra, e não verificamos 100% as despesas de 100% das entidades. Então, como geramos as comunicações de irregularidade e enviamos a divisão de fiscalização, varia muito de auditor para auditor se ele utiliza ou não aquela informação. Em alguns casos sim, aquilo irá compor o processo de fiscalização ou aquilo irá levar a uma auditoria ou uma representação. Em outros casos, a informação não é levada em consideração porque

entende-se que o que já estava sendo observado daquele município é mais relevante, ou algo do tipo. Como é apenas uma informação, nos casos em que ela não é utilizada, normalmente não há uma manifestação do auditor informando isso, então em resumo, eu não poderia dizer com garantia que as comunicações de irregularidade serão levadas em consideração pelos auditores durante as realizações dos processos de contas ou dos processos de fiscalização das auditorias. Em alguns casos sim, em outros não. Em alguns casos já levou casos bem importantes, mas em outros não são considerados (E3).

Na verdade, conforme os dados apresentados, há um aumento constante no recebimento de comunicações de irregularidades recebidas pela ouvidoria. Ainda conforme as entrevistas com servidores da ouvidoria, essas informações tem o objetivo de auxiliar os trabalhos de fiscalização. Assim, também se faz importante aferir a real utilidade e contribuição dessas informações provenientes da participação cidadã, e também como a percepção dos auditores e técnicos fiscalizadores quanto à função de ouvidoria do Tribunal. Nesse sentido, foram aplicados questionários junto aos auditores e técnicos de controle externo que recebem ou já receberam informações oriundas do setor de Ouvidoria. Foram obtidas resposta de 44 servidores, o que corresponde a 31,57% da população pesquisada.

6.4 Percepções dos Auditores e Técnicos de Controle Externo quanto às Comunicações de Irregularidade recebidas através da Ouvidoria do TCE-PI

Os dados obtidos através dos questionários aplicados e, seguindo os passos do estudo de PEREIRA (2003), permitiram constatar que a iniciativa do TCE-PI de receber informações, através de sua ouvidoria, inclusive as anônimas, por meio de comunicação informal e através da Central do Cidadão, que são encaminhadas para servirem como contribuição aos trabalhos e fiscalização e auditoria foi considerada positiva por 81% dos respondentes.

No entanto, faz-se importante ressaltar que alguns respondentes, embora tenham avaliado a iniciativa como positiva, fizeram ressalvas quanto à forma como essas informações são encaminhadas pela Ouvidoria para serem tratadas pelas unidades de fiscalização; “Positiva, mas elas não devem pautar ou substituir o planejamento do TCE” (R2); “A iniciativa é positiva, mas a forma de encaminhamento das informações precisa ser alterada. Ao invés de encaminhar documento ao setor, seria mais interessante a composição de banco de dados com as informações repassadas pela sociedade” (R4);

Ademais, a necessidade de o setor de ouvidoria realizar triagens mais apuradas das informações, antes de encaminhá-las às unidades de fiscalização, também foi apontada por

alguns respondentes como: “Positiva, mas deveria haver uma melhor triagem das informações que são encaminhadas às Unidades de Fiscalização” (R1); “Após triagem da informação, vejo positivamente que seja encaminhada à fiscalização” (R6). “Muitos fatos tem apenas cunho político. Deveria haver uma triagem (ou análise) por parte da Ouvidoria” (R7).

Além disso, nas respostas dos questionários, foram constatadas também sugestões no sentido de que, em alguns casos, o próprio setor de ouvidoria resolvesse aquela demanda ou criasse um banco de dados com as informações que não possibilitassem apuração, seja por falta de dados, seja por falta de confiabilidade na informação, contribuindo assim tanto para que as unidades de fiscalização não ficassem sobrecarregadas, como para que houvesse um direcionamento mais efetivo das fiscalizações no exercício. Nesse sentido, ocorreram afirmações:

“Positiva, entretanto, as denúncias deveriam ser mais filtradas para o recebimento, muitas não têm os requisitos básicos para serem aceitas. Acrescenta-se o fato de que muitos fatos podem ser esclarecidos pela Ouvidoria sem serem remetidos para a fiscalização. Isso pouparia tempo das unidades fiscalizatórias para realizar suas atividades” (R3);

“Positiva, mas há necessidade de melhor tratamento preliminar das informações antes do encaminhamento às unidades de fiscalização (encaminhar somente as potencialmente geradoras de processos de fiscalização, as demais entrariam em modelos estatísticos que direcionariam ações no plano anual de fiscalização do exercício)” (R5).

Em seguida, no tocante às consequências da iniciativa, no questionário foram propostas algumas frases afirmativas e solicitado aos respondentes que avaliassem se discordavam ou se concordavam com a frase e em seguida, pensasse na intensidade ou grau de discordância ou de concordância acerca da proposição.

6.4.1 Percepção quanto à relação entre a Sociedade e o TCE-PI através da Ouvidoria:

A percepção quanto à relação entre a sociedade e o TCE-PI, foi um dos objetos de pesquisa com os auditores e técnicos, a partir das seguintes afirmativas:

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

No que diz respeito à percepção dos auditores e técnicos de controle externo, acerca da melhoria da relação do TCE-PI com a sociedade no que se refere à facilitação do acesso e

encorajamento do cidadão, 97,61% concordam com a primeira afirmativa, sendo que 88,01% concordam muito e 9,52% concordam pouco; e 97,61% concordam com a segunda afirmativa, dentre 85,71% que concordam muito e 11,90% que concordam pouco, conforme tabela 5:

Tabela 5 - Percepção quanto à relação entre a Sociedade e o TCE-PI

Afirmção	Discordo			Concordo		
	Muito	Pouco	TOTAL	Muito	Pouco	TOTAL
(1)	2,38%	0,0%	2,38%	88,01%	9,52%	97,61%
(2)	0,00%	2,38%	2,38%	85,71%	11,90%	97,61%

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Considerando o percentual elevado de respostas afirmativas, juntamente com os dados que revelam uma volta do crescimento da demanda após 2017, pode-se concluir que houve uma melhora efetiva na relação Sociedade e TCE-PI, no período de 2013 a 2019.

6.4.2 Percepção quanto à melhoria na imagem do TCE-PI

O ponto seguinte procurou aferir o grau de concordância da seguinte afirmativa: “Essa iniciativa melhorou a imagem institucional do Tribunal”

Tabela 6 - Percepção quanto à melhoria na imagem do TCE-PI

Discordo			Concordo		
Muito	Pouco	TOTAL	Muito	Pouco	TOTAL
0,00%	7,14%	7,14%	61,90%	30,95%	92,85%

Fonte: Dados da Pesquisa (2020).

Ao analisar os dados obtidos, verifica-se que os auditores e técnicos de controle externo, consideram que a iniciativa de receber informações da sociedade gerou melhoras tanto na relação entre a sociedade e o TCE-PI, como também melhorou a imagem institucional desse órgão de controle externo.

No entanto, é possível verificar que embora 92,85% no total tenham concordado com a afirmação, tendo 61,90% concordado muito, encontrou-se uma maior concentração na opção

“concordo pouco” (30,95%), em comparação aos resultados constantes da tabela 5, que tiveram a maioria das respostas concentradas na opção “concordo muito”.

6.4.3 Percepção quanto às melhorias nos trabalhos de fiscalização do TCE-PI.

A pesquisa ainda procurou aferir a percepção em relação às seguintes hipóteses:

1. As informações recepcionadas pela Ouvidoria têm auxiliado os processos de fiscalização”.
2. O Tribunal tem tido condições operacionais de utilizar estas informações nos trabalhos de auditoria”.

O objetivo foi verificar se as medidas do TCE-PI levaram a melhorias nos trabalhos de fiscalização. Os dados da tabela 7 abaixo revelam que, muito embora tenha existido 69% de concordância, nos dois itens objetos de pesquisa, existe uma supremacia da opção “concordo pouco” (Na afirmação 1 em 45,23% e na afirmação 2 de 33,33%). Os entrevistados que responderam que discordavam revelaram preferência no item “discordo muito” (a questão 1ª com 19,04% e na 2ª em 30,95%):

Tabela 7 - Percepção quanto às melhorias nos trabalhos de fiscalização do TCE-PI

Afirmação	Discordo			Concordo		
	Muito	Pouco	TOTAL	Muito	Pouco	TOTAL
(1)	19,04%	11,90%	30,94%	23,80%	45,23%	69,03%
(2)	30,95%	16,66%	47,61%	19,04%	33,33%	52,37%

Fonte: Dados da Pesquisa (2020).

Desse modo, os dados revelam que embora a percepção dos técnicos e auditores de controle externo, seja a de que o recebimento das comunicações de irregularidade melhorou na relação entre sociedade e TCE-PI e provocou efeitos positivos na imagem institucional do órgão, não houve melhoria significativa no que diz respeito aos trabalhos de fiscalização realizados.

6.4.4 Percepção quanto à utilidade das informações recepcionadas pela Ouvidoria do TCE-PI.

A pesquisa também objetivou averiguar se os auditores e técnicos já haviam utilizado alguma informação recepcionada pela ouvidoria nos trabalhos de fiscalização. No caso de resposta afirmativa, lhes foi perguntado quantas vezes esse fato ocorreu. Constatou-se que um total de 77,03% dos que responderam a pesquisa já utilizaram, pelo menos uma vez, as informações recepcionadas pela ouvidoria, em trabalhos de auditoria e fiscalização. Desse total, (14,07%) utilizaram uma ou duas vezes; (23,05%) três ou quatro vezes; (14,07%) cinco ou seis vezes; (8,8%) sete ou oito vezes e (38,2%) utilizaram mais de oito vezes, conforme respostas dos questionários.

Em seguida, através da pergunta “De uma forma geral, em que medida as informações recepcionadas pela Ouvidoria do TCE-PI são úteis para os trabalhos de auditoria?”, obteve-se as seguintes respostas:

Tabela 8 - Percepção quanto à utilidade das informações recepcionadas pela Ouvidoria

Hipóteses	Respostas
Nunca são úteis;	0,0%
Raramente são úteis, aumentam o trabalho a ser realizado pelas divisões de fiscalização sem resultar em aumento de eficiência das mesmas;	20,5%
São úteis somente quando a informação faz referência a áreas que são obrigatoriamente auditadas pelo TCE;	43,2%
São úteis somente quando a informação faz referência a áreas previstas nos programas de auditoria;	18,2%
Sempre são úteis;	13,6%

Fonte: Dados da Pesquisa (2020).

A percepção geral é que as informações são úteis, tendo em vista que não houve nenhuma seleção da opção “Nunca são úteis” nas respostas do questionário. No entanto, a hipótese mais selecionada foi a de que as informações são úteis somente quando fazem referência a áreas que são obrigatoriamente auditadas pelo Tribunal (43,2%). Segundo Pereira (2003), essa opção significa que o processo restringe bastante as possibilidades de utilização de uma informação, pois somente poderão ser utilizadas aquelas em que o Tribunal esteja obrigado legalmente a emitir opinião/parecer ou decisão.

Na hipótese “Raramente são úteis” foi verificado que 20,5% das respostas sinaliza pela não percepção de muita utilidade nas informações recebidas pela Ouvidoria para os trabalhos de fiscalização realizados. Ademais, foi incluído nesse ponto uma opção de “Outros”, como iniciativa para que os servidores respondessem de forma subjetiva a sua opinião, caso não a identificassem nas hipóteses objetivas citadas acima a mais adequada para suas respostas.

Esse item deu margem, por exemplo, às seguintes respostas:

1. “Auditorias ordinárias seguem planejamento anual que podem se embasar em informações da ouvidoria. Seriam mais úteis caso houvesse sistema de filtragem e tratamento estatístico e qualitativo para racionalizar os trabalhos dos setores de auditoria/fiscalização”.
2. “São úteis quando trazem informações objetivas e fundamentadas sobre as ocorrências. A grande maioria das vezes são mal formuladas, sem muitas informações, dificultando a análise pelas divisões técnicas”.

Assim, segundo a percepção dos auditores e técnicos, as informações recebidas tem maior relevância em relação a possibilidade de indicar onde seria possível encontrar irregularidades, de forma a racionalizar os trabalhos de auditoria. Foi possível também perceber que parte dos auditores/técnicos consideram a importância de haver uma filtragem no recebimento das informações pela ouvidoria, verificando inicialmente se há potencialidade de serem de fato utilizadas pelas unidades técnicas de fiscalização, antes de serem encaminhadas para apuração.

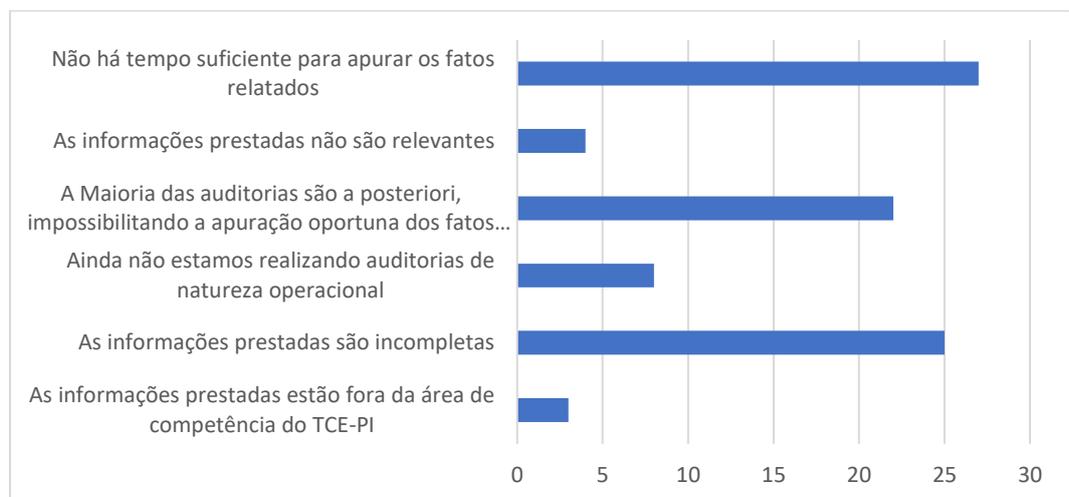
6.4.5 Percepção sobre os motivos da redução da utilidade das informações.

A realização da entrevista por questionário pretendeu também verificar quais motivos poderiam contribuir para a redução da utilidade de uma informação nos trabalhos de fiscalização. Nesse ponto, foram apresentados 07 (sete) motivos e possibilitado aos respondentes que selecionassem mais de uma opção, caso desejado. Os itens foram:

- 1- Não há confiabilidade na informação;
- 2- Não há tempo suficiente para apurar os fatos relatados, os procedimentos obrigatórios ocupam todo o tempo disponível;
- 3- As informações prestadas não são relevantes;
- 4- A Maioria das auditorias são a posteriori, impossibilitando a apuração oportuna dos fatos relatados;
- 5- 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;
- 6- As informações prestadas são incompletas;
- 7- As informações prestadas estão fora da área de competência do TCE-PI;

O gráfico 4 apresenta os motivos apontados pelos que responderam à pesquisa, procurando demonstrar aqueles que receberam mais atenção:

Gráfico 4 - Motivos para redução das utilidades



Fonte: dados da pesquisa (2020).

Os dados do gráfico 4, mostram que os motivos que mais reduzem uma informação, segundo a percepção dos técnicos e auditores de controle externo são o item 2º: “Não há tempo suficiente para apurar os fatos relatados, os procedimentos obrigatórios ocupam todo o tempo disponível; o ponto 3º “As informações prestadas são incompletas” e a questão 4º: “A Maioria das auditorias são a posteriori, impossibilitando a apuração oportuna dos fatos relatados”. Nesse aspecto, o que se observa é que a redução da utilidade de uma informação recepcionada pela ouvidoria está mais relacionada ao tempo disponível e capacidade operacional das unidades de fiscalização responsáveis pela apuração.

Em resposta ao questionamento “Para quais tipos de auditoria, as informações recepcionadas pela ouvidoria são mais úteis?”, o tipo de auditoria mais apontado pelos respondentes foi “Auditoria de Denúncias Formais”. Ou seja, pode-se concluir que a utilidade de uma informação não é a mesma para todos os tipos de auditoria. Os auditores e técnicos de controle externo do TCE-PI percebem uma maior utilidade para as auditorias de denúncias formais e auditorias especiais, cujos objetos de análise são mais específicos, em comparação com auditorias de prestação de contas anuais ou concomitantes.

Tais aspectos ajudam a compreender de que forma uma informação pode ter sua utilidade reduzida e, portanto, quais tipos de comunicação tem mais chances de contribuir para as atividades de fiscalização, mas não esgotam as explicações, tendo em vista que podem existir outras questões não contempladas nas hipóteses apresentadas nos questionários.

7 CONCLUSÕES

Este estudo iniciou tratando da Accountability na Gestão Pública, evidenciando que a accountability, como sinônimo de responsabilização, possui um enfoque multidimensional, ou seja, existem diferentes formas de exercê-la. Nesse sentido, foram destacados os conceitos de accountability vertical e horizontal, cujas limitações apontadas pela literatura, estimularam o desenvolvimento de mais um tipo: a accountability social, que trata sobre a possibilidade de fiscalização e participação cidadã através de instrumentos de controle e representação.

A Participação Cidadã, por sua vez, trata-se de um processo complexo de relação entre Estado e Sociedade, o qual se utiliza de mecanismos institucionais existentes e estímulo a criação e desenvolvimento de outras formas, buscando aprimorar o sistema de representação ao exigir responsabilização dos mandatários, controle social, transparência das decisões e prestação de contas.

Nesse aspecto, destacou-se o papel das ouvidorias como elemento de ligação entre o Governo e a Sociedade, como instrumento do controle social e também como relevante canal de comunicação que possibilita a concretização da accountability horizontal. No Brasil, especialmente após a publicação da Lei de Acesso à Informação em 2012, a criação e implantação de ouvidorias em órgãos públicos, inclusive junto aos órgãos de controle interno e externo, como instâncias que possibilitam a participação cidadã, vêm aumentando de forma constante.

Em seguida, foi demonstrada a importância da função de ouvidoria dos Tribunais de Contas do Brasil, órgãos de controle externo que exercem accountability horizontal, para o aprimoramento e aperfeiçoamento da sua função de fiscalização. A possibilidade de os TC's receberem informações da sociedade através de sua Ouvidoria foi aberta a partir da CF/1988. Todavia, ressalte-se que a efetivação da função de ouvidoria na prática cabe aos Tribunais de Contas, que devem incentivar a utilização desse canal, assim como seu desenvolvimento.

Tendo essa base, o desenvolvimento da pesquisa visou descrever e analisar a atuação da Ouvidoria do TCE-PI, no período de 2013 a 2019, no tocante à participação cidadã exercida através do setor de ouvidoria. Para isso, utilizou-se do método de análise documental dos relatórios trimestrais de atividades do órgão e dados constantes do sistema interno da ouvidoria, além disso foram realizadas entrevistas com os servidores que trabalham atualmente no setor e também com servidores que trabalharam na ouvidoria em anos anteriores.

Os resultados da pesquisa demonstraram que a Ouvidoria do TCE-PI, enquanto instrumento de participação cidadã detém um papel relevante, tendo em vista que a quantidade de manifestações recebidas tem aumentado consideravelmente pós 2017, especialmente em se tratando de comunicações de supostas irregularidades apontadas pela sociedade a esse órgão de controle. No entanto, constatou-se que, essas comunicações, em sua grande maioria, estão relacionadas a irregularidades em procedimentos licitatórios, demonstrando que possivelmente ainda prevalece o acesso de representantes de empresas e/ou advogados, em detrimento do cidadão comum.

Nesse aspecto, foi possível verificar que a participação do público em geral, através da ouvidoria, ainda é limitada, necessitando de mais ações e tempo para que tenhamos uma cultura participativa no Estado. No que se refere à programas de incentivo, por parte do TCE-PI, constatou-se, através das respostas dos entrevistados, bem como da análise dos relatórios trimestrais de atividades, que há política de incentivo por parte do órgão para que cada vez mais haja um aumento na participação cidadã. O TCE-PI procura desenvolver e realizar ações anualmente, principalmente com eventos voltados à formação de controladores sociais, além de divulgação de informações relacionadas ao controle social e fiscalização das contas públicas.

A partir da criação pelo TCE-PI da “Central do Cidadão” em 2013, tornou-se possível o recebimento de comunicações informais, sem identificação, acerca de possíveis irregularidades na gestão pública, o que contribuiu de forma significativa para a melhoria na relação sociedade-Estado, e também na imagem institucional do Tribunal de Contas, tendo em vista que o cidadão poderia denunciar sem precisar obrigatoriamente seguir todas as formalidades de um processo de denúncia.

Para atender ao objetivo de verificar a percepção dos auditores e técnicos de controle externo, especialmente quanto à utilidade dessas informações trazidas ao conhecimento do Tribunal, pela sociedade, foi aplicado um questionário (PEREIRA, 2003) aos auditores e técnicos de controle externo, que realizam trabalhos de fiscalização e que, portanto, recebem as informações recepcionadas pela ouvidoria. Ao analisar os dados obtidos através da aplicação dos questionários, foi possível notar alguns entraves no tocante à qualidade da informação recebida e quanto a questões relacionadas à capacidade operacional do TCE-PI.

A percepção geral dos auditores e técnicos de controle externo do TCE-PI é a de que as informações são úteis aos trabalhos de fiscalização. No entanto, existe uma parcela significativa desses servidores que entende que essas informações são úteis somente quando tratam de assuntos que o TCE está obrigado a auditar. Além disso verificou-se que os auditores e técnicos consideram que a Ouvidoria deve realizar uma melhor triagem das informações

recepcionadas, antes de encaminhá-las para análise pelas unidades de fiscalização, tendo em vista que muitas comunicações estão incompletas ou possuem apenas cunho político, sem clareza na informação.

Esses achados de pesquisa podem contribuir para o avanço dos estudos acerca das ouvidorias junto aos Tribunais de Contas no Brasil, uma vez que analisa a atuação desse canal de comunicação, como instância de participação cidadã, mas levando em conta também a capacidade do órgão técnico em utilizar as informações oriundas dessa participação.

Conclui-se que o modelo de ouvidoria do TCE-PI apresenta-se como uma iniciativa positiva, cuja possibilidade de recebimento de comunicações informais, provenientes da sociedade, sobre supostas irregularidades na gestão pública, mostrou-se como um avanço no desenvolvimento do controle social no Piauí. Contudo, também foi possível visualizar limites e obstáculos na sua efetivação. Ressalte-se que tais aspectos não são por si só, capazes de diminuir a importância da atuação da ouvidoria no tocante à participação cidadã, entretanto, é relevante que a instituição procure aperfeiçoar as funções de ouvidoria e fiscalização, de modo que não haja o descrédito do órgão de controle, perante a sociedade.

Assim, no que se refere à implicação prática, os resultados obtidos por esta pesquisa funcionam como um diagnóstico sobre a atuação da ouvidoria do TCE-PI, abarcando as situações vivenciadas pelos servidores que trabalham no setor, bem como as necessidades de suporte por parte dos setores que trabalham diretamente com a fiscalização. Tal diagnóstico pode ser utilizado pelos gestores públicos para que seja aprimorada, por exemplo, a comunicação entre o setor de ouvidoria e as unidades de fiscalização.

Um aspecto que limitou o âmbito desta pesquisa diz respeito a situação de pandemia enfrentada pelo país durante o ano de 2020, tendo em vista que, em razão da propagação do vírus da COVID-19, não foi possível a realização de observação participante junto ao setor de ouvidoria do TCE-PI, cujo atendimento presencial programado teve que ser suspenso, parcialmente devido a maioria das atividades administrativas estarem suspensas e os serviços e comunicações estavam sendo realizados em regime de *home office*.

Nesse contexto, vislumbra-se como sugestão para futuras pesquisas, incluir a compreensão completa do fenômeno, abarcando, nesse sentido, a percepção dos denunciante, com a realização de entrevistas com manifestantes que realizem constantemente comunicações de irregularidade presencialmente no órgão, com o propósito de identificar limites, bem como possíveis dificuldades de acesso dos manifestantes ao órgão de controle.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F.L; LOUREIRO, M. R. Finanças Públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.
- ADORNO, S. Exclusão Socioeconômica e Violência Urbana. **Sociologias**, Porto Alegre, jul./Dez 2002.
- ALVES, F.B; SOUZA, M.S. Democracia Participativa: Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas como Mecanismo de Participação Popular. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho – PR, n. 28, p. 107-124, jul. 2018. ISSN 2317-3882. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/1272>. Acesso em: 20. set.2019.
- ARRUDA, A.M.F; TELES, J.S. A importância do controle social na fiscalização dos gastos públicos. **Revista Razão Contábil & Finanças** – Fortaleza 1, jul./dez. 2010.
- ATUAÇÃO da ouvidoria do TCE-PI é referência nacional. Tribunal de Contas do Estado do Piauí, 2014. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/atuacao-da-ouvidoria-do-tce-pi-e-referencia-nacional/>. Acesso em: 20 abril 2019.
- BARRETO, V. DA C. **Controle da Gestão Pública e Participação Cidadã: A Experiência da Ouvidoria do Tribunal de Contas de Pernambuco**, 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6668/WALERIA%20DA%20CRUZ.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 fev. 2019
- BIER, C.; AMBONI, N.; GUERINI, C. Apuração de Denúncias no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina no Período de 2000 a 2008: Níveis de Eficácia. **Revista de Ciências Jurídicas, UNOPAR**, v. 14, n. 1, p. 17-28, março 2013.
- BITTENCOURT, C. M; PASE, E S. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da Administração Pública. **Rev. Investig. Const.**, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 293-311, Apr. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S235956392015000100293&lng=en&nrm=iso. Acesso em 13 out 2019.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**.
- BRAVO, M.I.S; CORREIA, M.V.C. Desafios do controle social na atualidade. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 109, p. 126-150, mar. 2012. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100008&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 01. ago.2019.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

BUENOS AIRES, F. de K.M.V. **A participação da sociedade civil no controle das contas públicas municipais através da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Piauí /** (Tese de Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Piauí, 2017. Disponível em:<http://repositorio.ufpi.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1153/TESE%20FABIA%20DE%20KASSIA%20-%20PDF%20%2014%20dez.%202017.pdf?sequence=1>. Acesso em: 16 mar. 2019.

BUENOS AYRES, C. Democratização da Administração Pública e o Ocaso do Paradigma Estadocêntrico no Brasil. In: **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 3, jan./jun., São Paulo: Editora Método/ESDC, p. 447-469, 2004.

BUGARIN, B.J. O controle externo no Brasil: evolução, características e perspectivas. **Revista do TCU**, Brasília, v.31, n.86, p. 340, out/dez, 2000.

BUGARIN, M. S.; VIEIRA, L. M.; GARCIA, L. M. **Controle dos Gastos Públicos no Brasil:** Instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

CAMPOS, A; ALVES, B.B.C. Ensaio sobre a contribuição das Ouvidorias Públicas para a Educação em Direitos Humanos e para a consolidação de uma cultura democrática no Brasil. *Revista Jurídica (FIC)*, v. 01, 2014. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/viewFile/789/602>. Acesso em: 01.mar.2020

CANÇADO, A. C.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. Fundamentos teóricos da Gestão Social. **Desenvolvimento Regional em Debate**, v.5, n.1, p.4-19, jan./jun.2015.

CARDOSO, A.S.R. Ouvidorias Públicas como Instrumento de Mudança. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - **IPEA**, março, 2011.

CARVALHO, M. **Manual de Direito Administrativo**. 6ª ed. Ver. Ampl. E atual. – Salvador: Juspodivm, 2019.

CAVALCANTE, M.L.S.A. Ouvidorias Públicas: Conceito, papel, Evolução e Qualidade no Controle Social. **Revista Controle: Doutrina e Artigos**, vol. 12, nº 12, 2014, págs. 266-281. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167575>. Acesso em 12. abr. 2019.

CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 4, p. 993-1016, 2012.

COMPARATO, B.K. Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania in Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios / organizadores: Ronald do Amaral Menezes, Antônio Semeraro Rito Cardoso. – Brasília: Ipea, 2016.

CORDEIRO, J. P. L, *et. al.* Modelos da Administração Pública Brasileira: Do Patrimonialismo ao Pós-Burocrático. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Edição 05. Ano 02, Vol. 01. pp 299-308, julho de 2017. ISSN:2448-0959.

COSTA, N. N. **Teoria e Realidade da Desobediência Civil**. – 3. Ed. – Teresina: Academia Piauiense de Letras, 2018.

Declaração dos direitos do homem e do cidadão, 1789. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br>. Acesso em: 20 jun. 2019.

DI PIETRO, M. S. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ELIAS, G. T. Controle Democrático de Contas Públicas: A Importância da Sinergia entre os Tribunais de Contas e a Sociedade. **Revista Controle**, Minas Gerais, ano 2011, v. IX, n. 1, Jan/jun. 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/327948068_Controlo_Democratico_de_Contas_Publicas_A_Importancia_da_Sinergia_entre_os_Tribunais_de_Contas_e_a_Sociedade. Acesso em: 1 out. 2019.

FARIA, E. F.de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 7 ed, rev., ampl, Belo Horizonte, 2010.

FARIA, N. R. **Tribunal de contas na constituição de 1988: controle social e accountability**. 2013. 186 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2013.

FERNANDES; G. A. A. L; FERNANDES; I. L A; TEIXEIRA, M C. Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. **Revista Serviço Público**, Brasília, ano 2018, v. 69, ed. Especial Repensando o Estado Brasileiro, p. 123-150, dezembro 2018. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3585/2051>. Acesso em: 28 ago. 2019.

FIALHO, A. C. de S. **O controle da administração pública pós-constituição de 1988: o caso do Tribunal de Contas do Estado do Piauí**. Teresina: UFPI, 2005.

FIGUEIREDO, V da S; SANTOS, W. J. L dos. **Transparência e controle social na administração pública**. Rio de Janeiro: UERJ, 2013.

GURGEL; C., JUSTEN, A. Controle Social e Políticas Públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Ver. Adm. Pública**, 47(2): 357-378, mar./abr., 2013.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. 1. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

JUNIOR, V. Z; SCHMITT, V. F. Ouvidorias Pública Municipais: instrumento de participação popular na gestão dos serviços de saneamento básico. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman** – Ano 1 – nº 1 – 2017/2018.

LAVALLE, A. G; VOIGT, J; SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, Sept. 2016. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582016000300609&lng=en&nrm=iso. access on 01 Mar. 2020.

LESSA, A. S. Transparência ativa: como os relatórios de Ouvidoria podem orientar a comunicação institucional dos órgãos públicos. Estudos sobre a atuação das Ouvidorias em Instituições Brasileiras. **Revista Científica da ABO**, ano 1, n. 1, p. 37-46 2017/2018.

LYRA, R. P. **Ouvidor: O Defensor dos direitos humanos na administração pública brasileira**. ed. Participação, democracia e segurança pública a experiência brasileira - João Pessoa: UFPB, 2012. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/rubenspinto/rubelyra_ouvidor_defensor.pdf. Acesso em 20. jun. 2019.

MALAFAIA, F.C. B. **Controle social e controle externo podem interagir? Avaliação as práticas do TCE-TO no estímulo à participação cidadã**. 2011. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Administração) - - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10184>. Acesso em: 8 jun. 2019.

MANIN, B; PRZEWORSKI, A; STOKES, S. C. Eleições e Representação. **Lua Nova** [online]. 2006, n. 67, pp. 105-138. ISSN 0102-6445.

MARQUES, P.M.F; TAUCHEN, G. Ouvidorias públicas: cidadania e participação na perspectiva da ação comunicativa. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 30, n. 3, ago. 2015. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/57611>. Acesso em: 06 nov. 2019.

MARTINS, C. E. Governabilidade e Controles. **Revista de Administração Pública**. 1º Trimestre de 1989.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro** – 42. Ed. São Paulo, Malheiros, 2016.

MELO, M. A. B. de. O neo-institucionalismo de volta á cena teórica. *Revista de Sociologia e Política*, [S.l.], n. 06-07, p. 213-215, dez. 1996. ISSN 1678-9873. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/39351>. Acesso em 02. nov. 2020.

MENEZES, C. **Projeto de lei propõe acabar com ouvidoria das polícias Civil e Militar em SP**. G1, São Paulo, 15 abr. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/04/15/projeto-de-lei-propoe-acabar-com-ouvidoria-das-policias-civil-e-militar-em-sp.ghtml>. Acesso em: 5 jul. 2019.

MENEZES, R. do A. Ouvidorias Públicas Federais: análise dos elementos que contribuem para a promoção da gestão social, 2015. Capítulo publicado em: *Ouvidoria Pública Brasileira: reflexões, avanços e desafios* – Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2088.pdf. Acesso em: 01 mar. 2020.

MENEZES, R. do A; LIMA NETO, F. C; CARDOSO, A. S. R. As Ouvidorias e o uso público da razão: proposta de um modelo ideal-possível à luz dos atos normativos das ouvidorias públicas federais no Brasil. Capítulo publicado em: *Ouvidoria Pública Brasileira*:

reflexões, avanços e desafios – Brasília: Ipea, 2016. Disponível em:
<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9725>. Acesso em 01 mar. 2020.

MONTEIRO, L.M; MOURA, J. T. V de; LACERDA, A. D. F. Theories of democracy and the Brazilian political and social praxis: limits and possibilities. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 17, n. 38, p. 156-191, Apr. 2015. Available from
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222015000100156&lng=en&nrm=iso. acesso em 08 nov. 2019.

MORAIS, L. Da. S.; TEIXEIRA, M. G. C. Interfaces Da Accountability Na Administração Pública Brasileira: Análise De Uma Experiência Da Auditoria Geral Do Estado Do Rio De Janeiro. **REAd. Rev. eletrôn. adm.** Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 77-105, Apr. 2016.
 Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S14133112016000100077&lng=en&nrm=iso. acesso em 20. out. 2019.

O'DONNELL, G. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, n.44, pp.27-54, 1998.

OLIVEIRA, F. A. de. **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil: um guia de leitura**. São Paulo: Editora Hucitec, 2009.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PASSONE, E. F. K; PEREZ, J. R. R; BARREIRO; A. E. A Estado, Cidadania e Ouvidorias Públicas no Brasil. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman** – Ano 1 – nº 1 – 2017/2018.

PEIXOTO, S. F; MARSIGLIA, R. M. G; MORRONE, L. C. Atribuições de uma ouvidoria: opinião de usuários e funcionários. **Saúde e Sociedade**, v. 22, n. 3, 2013. p. 785–794.

PEREIRA, R. M. **O controle social na gestão pública: as funções de fiscalização e de ouvidoria dos Tribunais de Contas do Brasil**. 2003. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/7868>. Acesso em: 4 maio 2019.

PERES, R. M; BEDOR, C. S. M. H.; NASCIMENTO, D. M. R.; JOPIA, L. M. D.; Accountability no Brasil: um estudo comparativo com Dinamarca e México. **Rev. Mult. Psic.** V.12, N. 40, 2018.

PEREZ, O. C. **A representação em arenas extraparlamentares: os conselhos gestores de políticas públicas**. Orientadora: Marta Teresa da Silva Arretche. 2010. 174 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Accountability Social: la otra cara del control. Controlando la política (Ed.). Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latino-americanas, Buenos Aires: Temas, 2002.

PIAUI. Lei nº 5.888, de 19 de agosto de 2009, dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Disponível em: http://www.tce.pi.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/lei_organica_do_tribunal_de_contas_do_estado_do_piaui.pdf. Acesso em 12. abr. 2019.

PIAUI. **Constituição do Estado do Piauí de 1989**. Secretaria de Comunicação Social. Teresina; 1992.

PINHEIRO, D. A. R. The legitimacy of social control over public management: a response to the views of Herbert Wechsler. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 5, p. 867-883, Oct. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000500867&lng=en&nrm=iso. acesso em: 12 out. 2019

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, FGV, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

RIBEIRO FILHO, J. F. *et al.* controle interno, controle externo e controle social: análise comparativa da percepção dos profissionais de controle interno de entidades das três esferas da administração pública. **Revista Universo Contábil**, [S.l.], v. 4, n. 3, p. 48-63, out. 2008. ISSN 1809-3337. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/980>. Acesso em: 06 nov. 2019.

RODRIGUES, J. A; MARTINS, P. F.de M; NUNES, E. B.L de. L.P. Ouvidorias Públicas Universitárias no Brasil e a Inovação da Lei 13.460/2017. **RVMD**, Brasília, V. 12, nº 2, p. 306-321, jul.-dez. 2018.

SABIONI, M. *et al.* Contextos (in)adequados para o engajamento cidadão no controle social. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 477-500, jun. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000300477&lng=en&nrm=iso. access on 18 Oct. 2020.

SABIONI, M; FERREIRA, M.A.M; REIS, A.de.O. Racionalidades na motivação para a participação cidadã no controle social: uma experiência local brasileira. **Cadernos EBAP.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 81-100, mar. 2018. ISSN 1679-3951. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/55420>. Acesso em: 18. out. 2019.

SAMPAIO, C. Piauí é pioneiro na criação da Rede de Ouvidorias Públicas. **Governo do Estado do Piauí**, 2017. Disponível em: <http://www.pi.gov.br/materia/ccom/nova-diretoria-da-ouvidoria-foi-empossada-nessa-segunda-2494.html>. Acesso em: 15 março 2019.

SANTOS, M.M. dos. Ouvidoria pública como instrumento de participação 168 social e função essencial à gestão pública moderna. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman (ABO)**, São Paulo, a. 1, n. 1, p. 47-62, 2017/2018.

SECCHI, L. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 347-69, 347-69 MAR/ABR 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Acesso em: 25 out 2018.

SERRA, R. C.; CARVALHO, J. R.; CARNEIRO, R. Accountability democrática e as ouvidorias. **Revista do Tribunal de Contas do estado de Minas Gerais**, v. 30, 2012.

SERRA, R.de C. C; CARNEIRO, R. Controle Social e suas Interfaces com os controles interno e externo no Brasil Contemporâneo. **Espacios Públicos**:ISSN: 1665-8140, Universidad Autónoma del Estado de México, ano 2012, v. 15, n. 34, p. 43-64, 18 abr. 2012. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67623463002>. Acesso em: 1 set. 2019.

SHOMMER, P.C.; MORAIS, R.L. Observatórios Sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. Recife: **Gestão. Org.** Vol. 8, r. 3, 2010.

SILVA, C. B. F. Defensor do povo: contribuição do modelo peruano e do instituto romano do tribunado da plebe. **Revista de Direito e Política**, n. 10, jul./set. 2006.

SILVA F.; CANÇADO A.; SANTOS J. Compreensões Acerca do Conceito de Controle Social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 41, p. 24-58, 21 out. 2017.

TENÓRIO, F. G. "Gestão Social: uma perspectiva conceitual". **Ver. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.32, n.5, p-7-23, set./out. 1998.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ (TCE-PI). **TCE-PI promove em Angical XXXIX Seminário de Formação de Controladores Sociais**. 2018. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/tce-pi-promove-em-angical-xxxix-seminario-de-formacao-de-controladores-sociais/>. Acesso em: 17 abr. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ (TCE-PI). Resolução n. 06, de 27 de fevereiro de 2014, dispõe sobre as competências da Ouvidoria, 2014. Disponível em: https://www.tce.pi.gov.br/dmdocuments/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_06-14_-_Compet%C3%A2ncias_da_ouvidoria.pdf. Acesso em: 12. abr.2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ (TCE-PI). Estrutura Organizacional. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/institucional/>. Acesso em: 03. abr.2019.

VERGARA, S.C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

WAMPLER, B. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? **Opin. Publica**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 65-95, June 2008. Disponível em:http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 01 out. 2020.

WILLEMANN, M. M. **Accountability Democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas do Brasil**. Imprensa: Belo Horizonte, Fórum, 2020.

ZAVERUCHA, J. O papel da ouvidoria de Polícia. **Sociologias**, Porto Alegre, jul./Dez 2008.

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do projeto: A OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DA ACCOUNTABILITY: AS CONTRIBUIÇÕES DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ.

Pesquisador responsável: Nicole Fernanda Rocha Silva

Professor Orientador: Samuel Costa Filho

Instituição/Departamento: Universidade Federal do Piauí / Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública

E-mail para contato: nicolefernandars@ufpi.edu.br

Telefone para contato: (86) 9 9930-6436

Você está sendo convidado a participar como voluntário de uma pesquisa. Este documento, chamado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), visa assegurar seus direitos como participante. Após seu consentimento, este documento será assinado em duas vias, ficando uma com você participante da pesquisa e outra com o pesquisador. Por favor, leia com atenção e calma, aproveitando para esclarecer suas dúvidas. Se houver perguntas antes ou mesmo depois de indicar sua concordância, você poderá esclarecê-las com o pesquisador. Se preferir, pode levar este Termo para casa e consultar seus familiares ou outras pessoas antes de decidir participar. Não haverá nenhum tipo de penalização ou prejuízo se você não aceitar participar ou retirar sua autorização em qualquer momento.

A presente pesquisa busca verificar e analisar quais as contribuições da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, da forma como vem sendo implementada, para o exercício e fortalecimento da Accountability em sua dimensão social e também horizontal, tendo em vista que, o intuito do desenvolvimento da participação cidadã, não se trata apenas que as informações sejam recebidas, atendendo a legislação, mas que as mesmas contribuam efetivamente para a melhoria das atividades de fiscalização próprias da Corte de Contas, cuja função constitucional é o controle da gestão pública. Será utilizada uma metodologia predominantemente qualitativa, sendo um dos instrumentos principais de coleta de dados a entrevista semiestruturada gravada em áudio e aplicação de questionários.

Quanto aos possíveis riscos, pode-se citar o constrangimento ao ser indagado sobre o assunto. No entanto, deixamos claro que, ao menor sinal de incômodo ou constrangimento, o(a) Sr(a) terá total liberdade para interromper a entrevista por um momento ou até mesmo cancelar. Ademais, a realização das entrevistas deverá ser feita de forma individual, em um local

reservado, respeitando o seu tempo de resposta. Caso haja alguma pergunta que não se sinta à vontade para responder, garantimos o seu direito de manifestar o desejo de não responder à pergunta.

Outro risco elencado, faz referência ao tempo associado à participação na pesquisa. Para tanto, na obtenção das respostas dos questionários, também será respeitado o seu tempo de resposta. Com o intuito de minimizar o tempo consumido, a maioria das perguntas do questionário são objetivas.

A sua participação poderá trazer benefícios. A perspectiva é de que o conhecimento gerado possa contribuir para verificar os aspectos positivos e as contribuições que a Ouvidoria do TCE-PI, como instrumento tanto do controle social como do controle externo, traz para o aprimoramento da accountability, assim como também possibilitar a identificação de eventuais obstáculos na comunicação entre o setor de ouvidoria e os setores de fiscalização do TCE-PI, caso existam, de forma a visualizar possibilidades de melhorias tanto na qualidade da informação que é encaminhada pela ouvidoria quanto na forma de organização operacional das divisões de fiscalização.

Ressalte-se que os resultados obtidos nesta pesquisa serão utilizados para fins acadêmico-científicos (divulgação em revistas e em eventos científicos) e os pesquisadores se comprometem em manter o sigilo e identidade anônima, como estabelecem as Resoluções do Conselho Nacional de Saúde nº. 466/2012 e 510/2016 e a Norma Operacional 01 de 2013 do Conselho Nacional de Saúde, que tratam de normas regulamentadoras de pesquisas que envolvem seres humanos.

Você não terá nenhum custo com a pesquisa, e caso haja por qualquer motivo, asseguramos que você será devidamente ressarcido. Não haverá nenhum tipo de pagamento por sua participação, ela é voluntária. No entanto, há garantia de indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa.

No decorrer da pesquisa, o(a) senhor(a) terá, além dos direitos já citados, os seguintes direitos: garantia de esclarecimento e resposta a qualquer pergunta relacionada à pesquisa, a liberdade de abandonar a pesquisa a qualquer momento sem prejuízo para si; a garantia de que caso haja algum dano a sua pessoa os prejuízos serão assumidos pela pesquisadora ou pela instituição responsável, assim como acompanhamento médico e hospitalar (se for o caso); o direito de acesso aos resultados a qualquer momento da pesquisa.

Para qualquer outra informação, você poderá entrar em contato com o pesquisador responsável, ou poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa – UFPI, que acompanha e analisa as pesquisas científicas que envolvem seres humanos, no Campus

Universitário Ministro Petrônio Portella, Bairro Ininga, Teresina –PI, telefone (86) 3237-2332, e-mail: cep.ufpi@ufpi.br Horário de Atendimento ao Público, segunda a sexta, manhã: 08h00 às 12h00 e a tarde: 14h00 às 18h00. Em caso de persistência de dúvidas sobre a pesquisa, você poderá entrar em contato com a pesquisadora responsável através do telefone: (86) 9 9930-6436, e-mail: nicolefernandars@ufpi.edu.br.

Após os devidos esclarecimentos e estando ciente e de acordo com o exposto acima, Eu _____ declaro que aceito participar desta pesquisa, dando pleno consentimento para uso das informações por mim prestadas, bem como autorizo a gravação de minha fala e a captação de imagem por meio de fotos. Para tanto, assino este consentimento em duas vias, rubrico todas as páginas e fico com a posse de uma delas.

Local e data: _____

Assinatura e CPF do Participante

Pesquisador Responsável

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA AOS SERVIDORES DA OUVIDORIA

- 1) Qual seu cargo e a quanto tempo você exerce a sua função no TCE-PI?
- 2) Fale um pouco sobre a função da Ouvidoria junto ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Como tem sido a procura desse canal de comunicação pela sociedade piauiense?
- 3) Existe algum tipo de divulgação dos serviços oferecidos pela Ouvidoria?
- 4) Quais são as características gerais do público que procura a Ouvidoria para denunciar irregularidades?
- 5) Dentre o público-alvo (cidadão, sindicato, partido político ou associação), qual(is) tipo de público se manifesta(m) com maior frequência?
- 6) No site, na página da Ouvidoria, verifica-se que um dos tipos de demanda que pode ser enviada à ouvidoria são as comunicações de irregularidade. Há diferenças entre essas comunicações enviadas através do site a denúncia propriamente dita? Se sim, quais.
- 7) Levando em consideração o teor das demandas: Qual o assunto que você acha mais predominante nas comunicações de irregularidade enviadas pelo cidadão?
- 8) E em relação ao trâmite, como se dá o trâmite dentro da Ouvidoria e do Tribunal de Contas após o recebimento das comunicações de irregularidade feitas via-online através do site do TCE-PI e das denúncias feitas presencialmente?
- 9) Fale um pouco sobre o que são as “Notas de Alerta” que são encaminhadas às Unidades de Fiscalização pela Ouvidoria e qual a sua importância para as atividades de fiscalização da Corte?
- 10) Existe algum tipo de acompanhamento das comunicações encaminhadas às unidades de fiscalização, no que diz respeito à apuração das informações e resposta ao manifestante?
- 11) Você considera que as informações recepcionadas pela Ouvidoria têm auxiliado os processos de fiscalização do TCE-PI, no sentido de aprimorar a missão de controle dos gastos públicos?
- 12) Como você avalia a relação entre a população denunciante e o TCE-PI? Você verifica algum avanço, limitação ou obstáculo nessa relação?
- 13) Desde a criação da Ouvidoria, até os dias atuais, considerando a sua experiência no cargo, você considera que houve algum tipo de evolução na atuação do setor?

APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO AOS AUDITORES E TÉCNICOS DE CONTROLE EXTERNO

Prezado colaborador,

Solicitamos a vossa gentileza de responder ao questionário de pesquisa que fundamenta uma dissertação de mestrado em Gestão Pública. Este instrumento visa aferir a percepção dos auditores e técnicos de controle externo deste Tribunal de Contas quanto á utilidade das informações recepcionadas pelo setor de ouvidoria aos trabalhos realizados pelas divisões de fiscalização do Tribunal. Os questionários não serão identificados, sinta-se à vontade para respondê-los de forma sincera, e de acordo com sua percepção.

DATA DE APLICAÇÃO: __/__/____.

DATA DE RECOLHIMENTO DOS QUESTIONÁRIOS RESPONDIDOS: __/__/____.

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

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

- Sim (vá para a questão 02)
- Não (vá para a questão 03)

02 – Quantas vezes?

- 1 ou 2 vezes
- 3 ou 4 vezes
- 5 ou 6 vezes
- 7 ou 8 vezes
- Mais de 08

03 – Quais destes tipos de trabalhos de auditoria você já realizou?

- Auditoria de Prestação de Contas
- Auditoria Especial
- Auditoria de Denúncias Formais
- Auditoria Concomitante
- Auditoria de Natureza Operacional
- Auditoria de Atos de Pessoal

04 – O que você acha da iniciativa tomada pelo TCE-PI, 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

05 - Analise as consequências desta iniciativa tomada pelo TCE-PI. Ao ler cada uma das frases a seguir, você deve, inicialmente, pensar se discorda ou se concorda com 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-PI.

Discordo		Concordo	
○ Muito	○ Pouco	○ Pouco	○ Muito

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

Discordo		Concordo	
○ Muito	○ Pouco	○ Pouco	○ Muito

- As informações recepcionadas pela Ouvidoria têm auxiliado os processos de fiscalização.

Discordo		Concordo	
○ Muito	○ Pouco	○ Pouco	○ Muito

- Melhorou a imagem institucional do TCE.

Discordo		Concordo	
<input type="radio"/> Muito	<input type="radio"/> Pouco	<input type="radio"/> Pouco	<input type="radio"/> Muito

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

Discordo		Concordo	
<input type="radio"/> Muito	<input type="radio"/> Pouco	<input type="radio"/> Pouco	<input type="radio"/> Muito

06 – De uma forma geral, em que medida as informações recebidas pela Ouvidoria do TCE-PI 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 divisões de fiscalização sem resultar em aumento de eficiência das mesmas.
- 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.
- Sempre são úteis.

07 – Quais os motivos que têm influenciado na redução da utilidade das informações recebidas pela Ouvidoria? Mais de uma opção pode ser selecionada.

() 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 falt de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais;

() As informações prestadas são incompletas;

() As informações prestadas estão fora da área de competência do TCE.

Outros Motivos: _____

08 – Para qual tipo de Auditorias, as informações recepcionadas pela Ouvidoria são mais úteis?

- Auditorias de Prestação de Contas
- Auditorias Concomitantes (preventivas)
- Auditorias Especiais
- Auditorias de Denúncias Formais

09 – Quais motivos que têm influenciado na redução das utilidades das informações recepcionadas pela Ouvidoria? (Várias alternativas podem ser selecionadas)

- 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;
- As informações prestadas são incompletas.
- As informações prestadas estão fora da área de competência do TCE.

Outros motivos: _____

10 - 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 de acordo com os critérios da equipe de auditoria e submetidos à autorização do chefe imediato;
- Todas as informações devem ser apuradas.

Outros: _____

Observações Complementares

Se você tiver alguma consideração ou dúvida sobre a ética da pesquisa, entre em contato:

Comitê de Ética em Pesquisa – UFPI – Campus Universitário Ministro Petrônio Portella – Bairro Ininga. Tel.: (86) 3215-5734 – e-mail: cep.ufpi@ufpi.br