



O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTROLE SOCIAL: A OUIDORIA COMO MECANISMO VIABILIZADOR NO ÂMBITO LOCAL¹²

Betieli da Rosa Sauzem Machado³

Ricardo Hermany⁴

Por meio da importância em se obter um gerenciamento das riquezas coletivas e de se viabilizar à prestação de serviços públicos eficientes, verifica-se que a Administração Pública deve intentar e promover a obediência das normas constitucionais e infraconstitucionais, respeitando, além disso, o dever de transparência na gestão da coisa pública, em busca de concretizar sua finalidade maior que é o interesse público. Nesse sentido, o cumprimento dos princípios constitucionais, no que se refere à gestão do patrimônio coletivo, têm ganhado relevância a partir do surgimento de novos meios e mecanismos que visam auxiliar na promoção e efetivação do controle da gestão.

Dessa maneira, a pesquisa centra-se em examinar o controle da Administração Pública no âmbito do controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas. Ressalta-se que para o controle satisfatório e ágil ser efetivado é necessário o cumprimento das obrigações e que subsista, invariavelmente, um sistema moderno e atual, o qual adota novas técnicas, inclusive eletrônicas, para

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

² Esta publicação tem apoio em bolsa institucional da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

³ Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade I, dedicação exclusiva (2021-2025). Bolsista da Confederação Nacional de Municípios em convênio Apesc/CNM. Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (2020). Pós-Graduada em Direito Processual Público pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2020). Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2016). Integrante do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas, coordenado pelo Prof. Ricardo Hermany. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0003-3489-6741>> E-mail: betielisauzem@yahoo.com.br

⁴ Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011); Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) e Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003); Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999); Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC. Consultor jurídico da Confederação Nacional dos Municípios – CNM. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-8520-9430>>. E-mail: hermany@unisc.br



realizar uma fiscalização adequada. De tal modo, evidencia-se que o sistema de Ouvidoria elaborado e implementado pelo órgão de contas do Estado do Rio Grande do Sul tende a contribuir como ferramenta auxiliar no controle social.

Desta forma, o problema de pesquisa proposto centra-se no seguinte: o sistema de ouvidoria implementado no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul pode ser considerado como um mecanismo que fortalece o controle social e como um viabilizador do direito à transparência e publicidade, oportunizando a fiscalização da sociedade para uma boa gestão pública?

Neste contexto, para responder ao questionamento, utiliza-se o método de procedimento hermenêutico, o qual auxiliará na interpretação dos textos e dados coletados de melhor forma. Ademais, utiliza-se o método de abordagem dedutivo, partindo de dados gerais – conceituação dos controles externo e social, bem como do papel dos Tribunais de Contas no Brasil – para dados específicos – analisando dados sobre o sistema de Ouvidoria implementado no órgão de contas do Estado do Rio Grande do Sul. E a técnica de pesquisa é a bibliográfica, por meio de documentação indireta, verificando os contornos e fundamentos da legislação, obras, livros, artigos, monografias, dissertações, teses, referentes às temáticas pesquisadas.

A pesquisa é dividida em três objetivos específicos, sendo que: no primeiro, analisa-se o controle da Administração com enfoque no papel dos Tribunais de Contas no controle externo e aborda-se a natureza jurídica dos Tribunais de Conta, competências e natureza jurídica, em que se ressalta-se que a Corte passou a ter destaque como um órgão autônomo e que exerce magistratura *sui generis* a partir da Constituição de 1988, atuando como auxiliar do Poder Legislativo no exercício do controle externo. Já competências atribuídas aos Tribunais se ampliaram em virtude de Contas das modificações produzidas na prestação da atividade administrativa, as quais investiram o órgão com poderes mais abrangentes, buscando a ampliação da sua eficiência, visto que impõe desafios aos órgãos de controle da coisa pública, celeridade nas demandas, fiscalização contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades de sua administração direta e indireta.



Ademais, evidenciou-se que é possível agrupar as atribuições das Cortes de Contas em quatro categorias, a partir da leitura do artigo 71 da Constituição: opinativa e informativa, que se efetiva por meio da emissão de parecer prévio sobre as contas do chefe do Executivo e nas respostas às consultas formuladas ao Tribunal; fiscalizadora, no caso das auditorias e inspeções; corretiva, quando assinala prazo para correção de irregularidades; e jurisdicional especial, no momento em que julga as contas do chefe do executivo. (MILESKI, 2003).

No segundo objetivo, conceitua-se o controle social, o direito à informação e à publicização no Brasil a partir da Constituição de 1988, oportunidade em que verifica-se que o controle social opera em conjunto com o controle externo, busca zelar pela conveniente aplicação dos princípios da Administração Pública, previstos no *caput*, do artigo 37, da Constituição, assim como viabiliza a consciência dos cidadãos sobre a grande responsabilidade que é a gestão da coisa pública, tendo em vista a efetivação do bom governo. Contudo, frisou-se que apesar do exercício do controle social ser universal e independente, não produz resultados apenas por sua ação, eis que necessita do controle oficial para fazer com que suas constatações sejam avaliadas e validadas, ou seja, o controle social é considerado como auxiliar do controle oficial, sendo que sua atuação vinculada aos órgãos de contas tende a se tornar mais efetivo. (BITENCOURT; RECK, 2018; DINIZ, 2015; GONÇALVES, 2003).

E no terceiro objetivo, examina-se os impactos no controle social e no controle externo com a implementação do sistema de Ouvidoria disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), sendo que o órgão de contas implementou novos mecanismos e ações para o sistema de fiscalização, sendo adotados diversos procedimentos modernizados para um melhor desenvolvimento destes. Assim, o TCE-RS também desenvolveu como forma de estímulo ao exercício do controle social a instauração da Ouvidoria do TCE-RS como um canal para o controle social, a qual está regulamentada nos artigos 7º, inciso I, 8º e 23 do Regimento Interno do TCE/RS (RITCE), tendo apoio técnico e operacional da Assessoria da Ouvidoria (ADO) – que é um órgão



em que são recebidas as manifestações da sociedade, além de ser um canal de comunicação entre esta e a Corte de Contas, nos termos do artigo 21 do RITCE.

A Ouvidoria do TCE-RS é fundamentada com base nas disposições constitucionais, principalmente o artigo 37, parágrafo 3º, incisos I e II, assim como em leis infraconstitucionais – Lei Federal nº 12.527/2011 que disciplina o acesso a informações públicas; Lei Federal nº 13.460/2017 que dispõe sobre a participação, a proteção e a defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos; e Lei Estadual nº 11.424/2000 que dispõe sobre a Lei Orgânica do TCE-RS. Cabe destacar que as atribuições, organização e funcionamento da Ouvidoria também estão regulamentadas, em âmbito interno, na Resolução nº 1.028/2015, a qual aprova o RITCE; na Resolução nº 936/2012, que aborda as diretrizes a serem observadas na estruturação e funcionamento do sistema de controle interno dos municípios; e na Resolução nº 1.109/2019. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2022).

Logo, a Ouvidoria é um canal de diálogo entre os cidadãos e o Poder Público, um meio de exercício da cidadania e do controle social, bem como constitui uma ferramenta importante de gestão, pois as informações fornecidas pela população tendem a auxiliar os gestores públicos na identificação de problemas e deficiências na prestação de serviços públicos, viabilizando correções e melhorias, além de contribuir para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. A Ouvidoria é mais um canal de comunicação do Tribunal de Contas colocado à disposição do cidadão, dos fiscalizados e demais interessados para comunicação de denúncias, irregularidades, fraudes, críticas, sugestões, informações sobre atos de agentes públicos, ou sobre os serviços por ele prestados, nas esferas estadual ou municipal.

Importante ressaltar que o TCE-RS emite relatórios trimestrais sobre as principais atividades desenvolvidas na Ouvidoria, nos termos do artigo 6º da Resolução nº 1.109/2019, tendo como base as informações obtidas nos sistemas da Corte de Contas gaúcha, incluindo os dados estatísticos, quantitativos e qualitativos, das manifestações recebidas no período. Registra-se que a Ouvidoria está disponível no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do



Estado do Rio Grande do Sul <<https://portalnovo.tce.rs.gov.br/fiscalizado/>>, na aba “Ouvidoria”, no item “denúncias, reclamações, sugestões e elogios”.

Desse modo, vale destacar os dados do relatório de gestão, atividade e estatísticas da Ouvidoria do TCE-RS referentes ao segundo trimestre de 2022, sendo que entre de abril a junho foram registradas 1.534 manifestações, envolvendo entes e órgãos fiscalizados sediados em 326 municípios gaúchos, mas comparativamente de 2019 a 2022 ocorreu uma redução na quantidade.

A Corte de Contas frisa que a redução do número de manifestações possa ser decorrente, dentre outros fatores, da realização de exames prévios e concomitantes de matérias de sua competência, como exemplo das que estão previstas na Resolução nº 1.051/2015, com redação dada pela Resolução nº 1.117/2019, a qual determina que responsáveis pelos órgãos ou entidades da Administração direta e indireta do Estado e dos Municípios têm o dever de enviar ao órgão de contas os dados necessários para o exame da regularidade dos concursos públicos e processos seletivos públicos. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2022).

Quando a classificação da natureza dos assuntos que são objetos das 1.534 manifestações protocoladas no trimestre indicam similaridade aos de resultados observados em períodos precedentes, dispostos na tabela a seguir:

Quantitativo de Manifestações por Assunto:

Tipo de Assunto	Nº de Manifestações
Pessoal – Diversos	517
Licitações e Contratos	253
Descumprimento de Lei	241
Concurso Público/Contratação de Pessoal	154
Despesas Indevidas/Desperdício de Recursos	82
Controle Patrimonial – Diversos	59
Lei de Acesso à Informação/Ouvidorias	44
Dispensa/Inexigibilidade de Licitação	37
Diversos	32
Não é Competência do TCE/Incompletos	27
Educação	22
Sem classificação	18
Auxílios/Convênios	14
Aplicação de Recursos	13
Fiscalização Municipal	11
Controle Interno	10

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (2022).

Desta maneira, com relação ao relatório do TCE-RS foram apresentados uma média mensal de 511 registros, demonstrando a participação ativa da



sociedade no controle da Administração Pública, a qual tende auxiliar no melhor atendimento dos cidadãos e na consolidação do sistema como uma ferramenta efetiva do controle social, que visa constantemente o aperfeiçoamento dos processos de trabalho. Observa-se na tabela que os assuntos mais mencionados na Ouvidoria são referentes a pessoal, licitações e contratos, descumprimento de Lei e concursos públicos ou contratação de pessoal.

Nesse sentido, para o controle satisfatório e ágil ser efetivado é necessário o cumprimento das obrigações e que subsista, invariavelmente, um sistema moderno e atual, o qual adote novas técnicas, inclusive eletrônicas, para realizar uma fiscalização adequada. De tal modo, o sistema de Ouvidoria elaborado e implementado pelo órgão de contas do Rio Grande do Sul tende a contribuir como ferramenta auxiliar no controle social, no melhor atendimento dos cidadãos, e aperfeiçoando os processos de trabalho. Assim, conclui-se que o órgão de contas após a implementação do sistema de Ouvidoria tem fortalecido o controle social e a transparência dos atos da Administração, gerando uma melhora na gestão dos recursos públicos e pode direcionar a fiscalização para as atividades que mais apresentam manifestações na sistemática.

Palavras-Chave: Controle social. Ouvidoria. Tribunais de Contas. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Caroline Muller; RECK, Janriê Rodrigues. A construção de categorias de observação do contrato público e suas relações com a corrupção a partir de uma perspectiva processualista e de utilização de uma metodologia do caso concreto. In: LEAL, Rogério Gesta, et. al. (Eds). **IV Seminário Internacional Hispano-Luso-Brasileiro sobre Direitos Fundamentais e Políticas Públicas**. Madri: Editora Bubok, 2018, p. 45-60.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm>. Acesso em: 20 set. 2022.

DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. **Estado de Direito e Controle Estratégico de Contas**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015.



GONÇALVES, Maria Eduarda. **Direito da informação**: novos direitos e formas de regulação na sociedade de informação. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2003.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul [s/a]**. Disponível em: <<https://portalnovo.tce.rs.gov.br/ouvidoria/denuncias-reclamacoes-sugestoes-e-elogios/>>. Acesso em: 20 set. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Ouvidoria**: Relatório de Gestão, Atividade e Estatísticas – 2º Trimestre de 2022. Disponível em: <https://portalnovo.tce.rs.gov.br/repo/ouvidoria/relatorio_atividades_2trim_2022.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.