

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA  
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

WALÉRIA DACRUZ SÁ BARRETO

CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ:  
A EXPERIÊNCIA DA OUVIDORIA  
DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO

Rio de Janeiro  
2009

WALÉRIA DACRUZ SÁ BARRETO

CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ:  
A EXPERIÊNCIA DA OUVIDORIA  
DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Professor Doutor Fernando Guilherme Tenório, FGV.

Rio de Janeiro  
2009

Barreto, Waléria Dacruz Sá  
Controle da Gestão Pública e Participação Cidadã: a experiência da Ouvidoria do  
Tribunal de Contas de Pernambuco

Recife: O Autor, 2009. 127 folhas: il., tab, fig.

Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas. Ebape. Administração  
Pública. Rio de Janeiro, 2009.

Inclui: bibliografia e anexos.

1. Improbidade Administrativa. 2. Tribunal de Contas – Pernambuco. 3.  
Cidadão 4. Ouvidoria – 5. Controle Social – I. Título.

FGV

A Deus, fonte de toda sabedoria.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus queridos pais (*in memoriam*), responsáveis pela minha formação, exemplos de coragem e determinação.

Aos mestres que me habilitaram a chegar aqui, inspirando-me ou me acompanhando nesta e nas diversas jornadas da minha vida, desde Eliane Menelau, minha primeira professora, da Escola Rural Alberto Torres, pertencente à rede pública do Estado de Pernambuco; a Fernando Guilherme Tenório, orientador rigoroso, mas sempre dedicado e preciso em suas sugestões e orientações. Agradeço também a João Bosco Pinto (*in memoriam*), Professor de Metodologia Científica da Universidade Federal de Pernambuco, que muito influenciou na minha trajetória acadêmica, exemplo de profissional socialmente engajado e sensível ao projeto de uma humanidade mais fraterna.

Agradeço o apoio institucional do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, principalmente da Ouvidoria e da Biblioteca do Tribunal; esse reconhecimento se estende a todos os colegas de trabalho que, direta ou indiretamente, contribuíram com esse estudo.

Aos professores e funcionários vinculados à Escola de Contas Públicas Barreto Guimarães e da Fundação Getúlio Vargas, pelo apoio e estímulo constantes.

Aos colegas do Mestrado, agradeço os agradáveis momentos de convivência e o incentivo, contribuindo com discussões para o enriquecimento intelectual e a construção do conhecimento.

Agradeço especialmente a Eudes, incentivador, companheiro e amigo e aos meus filhos Rafael e Raquel, pelos momentos de convívio de que foram privados.

“O desenvolvimento da consciência popular é a primeira pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa e, portanto, para a *accountability* do serviço público” CAMPOS, Ana Maria (1990, p. 35)

## APRESENTAÇÃO

A questão da corrupção na Administração Pública sempre provocou uma série de reflexões que se pretendem compartilhar nas páginas que se seguem. A histórica submissão do cidadão e a inércia diante das condutas ímprobas do gestor público demonstram um traço cultural que enfraquece a democracia. A busca das possibilidades de superação dessa realidade é a razão do trabalho ora apresentado.

Busca-se, sobretudo, identificar os elementos, existentes nessa realidade social, que dificultam a participação e o exercício da cidadania. Para o estabelecimento de um accountability da gestão pública é fundamental o desenvolvimento de uma prática institucional que favoreça a participação popular. A geração de espaços públicos e instrumentos de participação do cidadão em atividades públicas é uma forma de redistribuição de poder e de socialização da política.

O que foi produzido enquanto pesquisa são retratos da realidade vivida institucionalmente. É da natureza do pesquisador a busca do conhecimento, e é o entendimento dessa realidade que se procura partilhar nesta dissertação. A oportunidade de trabalhar no Tribunal de Contas de Pernambuco foi fundamental para o amadurecimento profissional do pesquisador, possibilitando um grande aprendizado das formas como funciona a política institucional.

Cabe salientar que a opção metodológica pela pesquisa qualitativa foi decorrente do modo como o pesquisador observa a realidade ao seu redor, e esse olhar exige um comprometimento com as mudanças institucionais e com a construção democrática.

Comentando sobre o “pesquisador crítico”, Tenório destaca que “o dever do pesquisador crítico é revelar as tendências negativas que na sociedade impedem a emancipação do homem. Isto é, na pesquisa deve sempre existir um momento em que os elementos negativos latentes na realidade sejam identificados” (TENÓRIO, 1998, p. 10).

## RESUMO

Dentre os diversos temas de interesse social, a pesquisa realizada enfocou as relações entre Estado e sociedade, destacando a função de controle sobre a improbidade administrativa como instrumento relevante para o aprimoramento da gestão pública e para a melhoria das condições de vida da população. A investigação destacou a atuação do Tribunal de Contas de Pernambuco, as formas de controle institucional e o modo como o cidadão exerce o controle social da Administração Pública. Os resultados dos estudos, baseados na revisão da literatura sobre o tema e na experiência do Tribunal, apontam caminhos para a participação social e indicam a necessidade de constante reflexão sobre a prática institucional. A pesquisa compreendeu a identificação dos canais de comunicação estabelecidos entre o TCE-PE e a sociedade, por meio dos programas da Escola de Contas Públicas Barreto Guimarães e particularmente da Ouvidoria. O trabalho ressaltou o encaminhamento dado pelo Tribunal às denúncias de irregularidades encaminhadas pelo cidadão à Ouvidoria. A análise das denúncias e a repercussão da participação do cidadão foram observadas nos julgamentos dos processos oriundos de demandas da Ouvidoria. O estudo ofereceu uma visão geral da organização e do funcionamento do Tribunal de Contas de Pernambuco e sua relação com a sociedade, em busca de um controle mais efetivo da improbidade administrativa. Tendo em vista a novidade da investigação no âmbito dos Tribunais de Contas, a abordagem utilizada revestiu-se de caráter exploratório.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Cidadão. Improbidade Administrativa. Ouvidoria. Controle social.



## ABSTRACT

Amongst numerous topics of social interest, this research has focused on the relationship between the state and society, highlighting the role of administrative improbity control as a relevant instrument for improving public management, as well as the living conditions of the general population. The research also emphasizes the role of the Tribunal of Accounts of the State of Pernambuco, the manners in which institutional control is achieved and the way that citizens are able to exercise social control over government authorities. The results of the studies, based on an overview of the literature regarding the subject, together with the experience of the Tribunal of Accounts, not only indicate ways that lead towards social participation, but also the need for constant reflection concerning institutional practices. The research has understood the identification of the communication channels established between the Tribunal of Accounts in Pernambuco and society, through the programs of the Professor Barreto Guimarães School of Public Accounts and, especially, the Ombudsman. The work has also outlined the document provided by the Tribunal, regarding reports of irregularities originating from members of the public. An analysis of the irregularities and the repercussions of the participation of members of the public were observed during the trials that originated from demands by the Ombudsman.

The study also offers an overview of the organization and workings of the Tribunal of Accounts in the State of Pernambuco, as well as its relationship with society, while searching for a more effective control of administrative improbity. Considering the innovative nature of investigations within the area of activities within the Tribunal of Accounts, the approach employed by this study has been of an exploratory nature.

**Keywords:** The Tribunal of Accounts of the State of Pernambuco. Citizen. Administrative improbity. Ombudsman. Social control.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

FIGURA 1 – Mapeamento do processo principal no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.....	55
FIGURA 2 – Mapeamento da Jurisdição das Inspetorias Regionais do TCE-PE.....	78
QUADRO 1 – Unidades operacionais do TCE-PE.....	52
QUADRO 2 – Diagnóstico institucional do TCE-PE.....	54
QUADRO 3 – Fiscalização do TCE-PE no Estado e Municípios.....	57
QUADRO 4 – Formulário de atendimento ao cidadão.....	71

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 – Débitos imputados pelo TCE-PE nos últimos anos.....	59
TABELA 2 – Formas de comunicação do cidadão com a Ouvidoria.....	69
TABELA 3 – Natureza das informações apresentadas na Ouvidoria.....	76
TABELA 4 – Demandas concluídas pelas Inspetorias Regionais em 2006 e 2007.....	76
TABELA 5 – Percentual de irregularidades apresentadas em 2006 e 2007.....	77
TABELA 6 – Relação das irregularidades apresentadas com as espécies de improbidades administrativas.....	78
TABELA 7 – Demandas concluídas pelas Inspetorias Regionais do TCE-PE em 2006 e 2007.....	87

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Alepe	Assembleia Legislativa de Pernambuco.
Anop	Auditoria de Natureza Operacional.
CF/88	Constituição Federal de 1988.
ECPBG	Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães.
FUNAPE	Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado/PE
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação
IRAR	Inspetoria Regional de Arcoverde
IRBE	Inspetoria Regional de Bezerros
IRGA	Inspetoria Regional de Garanhuns
IRMN	Inspetoria Regional Metropolitana Norte
IRMS	Inspetoria Regional Metropolitana Sul
IRPA	Inspetoria Regional de Palmares
IRPE	Inspetoria Regional de Petrolina
IRSA	Inspetoria Regional de Salgueiro
IRSU	Inspetoria Regional de Surubim
LC	Lei Complementar.
LO	Lei Ordinária.
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal.
MP	Ministério Público.
MPCO	Ministério Público de Contas
MPPE	Ministério Público de Pernambuco.
ONG	Organização Não-Governamental.
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PETCE	Protocolo Eletrônico do Tribunal de Contas de Pernambuco
PC	Prestação de Contas
SISOUV	Sistemas Internos da Ouvidoria
TC	Tribunal de Contas.
TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.
TCU	Tribunal de Contas da União.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
1.1 PRELIMINARES .....	14
1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA.....	16
1.3 OBJETIVOS DO ESTUDO .....	17
1.3.1 Objetivo final.....	17
1.3.2 Objetivos intermediários.....	17
1.4 DEFINIÇÕES DOS TERMOS.....	18
2 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....	20
2.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA .....	20
2.2 PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO .....	22
2.2.1 Preliminares .....	22
2.2.2 Pesquisa bibliográfica.....	22
2.2.3 Pesquisa documental.....	23
2.2.4 Tratamento dos dados.....	24
2.3 LIMITAÇÕES DO MÉTODO .....	24
3 REVISÃO DA LITERATURA .....	26
3.1 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: REPERCUSSÕES PARA A GESTÃO PÚBLICA E PARA A SOCIEDADE .....	26
3.1.1 Finalidade da Administração Pública.....	26
3.1.2 Definição dos atos de improbidade .....	29
3.2 CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ .....	33
3.2.1 A Gestão Social e o Agir Comunicativo .....	37
3.3 CONTROLE INSTITUCIONAL: ATRIBUIÇÕES LEGAIS PARA O CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA .....	42
4 CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA DO TCE-PE.....	51
4.1 DINÂMICA DA ORGANIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO .....	51
4.2 SISTEMA DE COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	55
4.3 TRIBUNAL DE CONTAS E SEUS CANAIS DE COMUNICAÇÃO COM A SOCIEDADE .....	60
4.4 PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO E OUVIDORIA .....	66
4.4.1 Dinâmica da Ouvidoria do TCE-PE .....	69
4.4.2 Demandas apresentadas pelo cidadão.....	76
4.4.3 Repercussões da participação do cidadão.....	84
5 SÍNTESE DOS RESULTADOS OBTIDOS .....	92
6 CONCLUSÃO.....	97
REFERÊNCIAS .....	100
APÊNDICES .....	105

## 1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação está dividida em cinco capítulos. O primeiro introduz o tema da pesquisa e apresenta uma visão geral da questão a ser investigada. Aborda ainda o problema do estudo, assim como o objetivo final, os objetivos intermediários, a suposição levantada, a delimitação e a relevância da pesquisa.

O segundo capítulo procura explicitar os procedimentos metodológicos do trabalho, o método de análise, o planejamento e modo de execução da pesquisa.

No terceiro capítulo pretende-se constituir um modelo teórico, tomado como paradigma, a partir do qual são avaliadas as práticas institucionais direcionadas ao controle institucional da gestão pública e à participação do cidadão nesse controle.

O quarto capítulo consiste no estudo de caso propriamente dito. Nesse momento do trabalho descrevem-se as práticas realizadas pelo Tribunal de Contas de Pernambuco no exercício da fiscalização do dinheiro público, no combate à improbidade administrativa, ressaltando-se as ações que favorecem o controle social, particularmente por meio das denúncias de irregularidades encaminhadas à Ouvidoria.

O quinto capítulo consiste de síntese e discussão dos resultados da pesquisa. Realiza-se a análise das práticas registradas na pesquisa, confrontando-as com os conceitos definidos no referencial teórico, visando identificar se estas práticas se aproximam dos conceitos tomados como paradigma.

A conclusão do trabalho resgata a discussão sobre o papel do pesquisador, sobre a metodologia utilizada e a importância dessa reflexão para a efetividade da instituição no controle da gestão pública. Por fim, procura-se extrair as questões consideradas relevantes, surgidas a partir da análise dos dados colhidos na pesquisa, que venham a contribuir para a reflexão quanto à forma de interação entre Estado e sociedade, para consecução dos objetivos institucionais e fortalecimento da democracia.

### 1.1 PRELIMINARES

As instituições públicas estão passando por um processo de inovação político-institucional em que a dinâmica tradicionalmente utilizada precisa acompanhar a redefinição

do papel do Estado. A ideia de uma administração pública que possibilite a participação popular na gestão dos serviços, nos programas e nos projetos públicos implica reformulações nas instituições governamentais, tornando-as mais permeáveis aos cidadãos e à sociedade civil organizada (PAULA, 2005).

Torna-se necessário transformar as relações entre o Estado e a sociedade e construir uma cultura política democrática, na qual as instituições possam se abrir para novas práticas de controle, favorecendo a inclusão de diversos atores sociais.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, as funções dos Tribunais de Contas foram ampliadas significativamente, numa mostra de valorização da atividade de controle da administração pública. As atribuições dos Tribunais de Contas não se restringem à avaliação da legalidade das despesas, mas alcançam aspectos operacionais, patrimoniais, relacionados à legitimidade e economicidade, assumindo um papel essencial para que exista transparência na Administração.

A atividade administrativa é o meio utilizado pelo Estado para atender às necessidades da coletividade, visando promover o bem-estar geral. É fundamental ressaltar que a eficiência no controle da atividade administrativa passa pelo combate às práticas contrárias ao interesse público. Cabe ao Estado gerir as necessidades sociais através de suas políticas públicas. O controle dos gastos públicos e, particularmente, o controle dos atos de improbidade possibilitam a implementação de políticas públicas e o desenvolvimento de formas distintas de atuação, visando à melhoria das condições de vida da população, principalmente num país com tamanhas desigualdades como o nosso.

Diferentes formas de corrupção sempre estiveram presentes na formação social brasileira, sendo necessário enfrentá-las com vistas à construção de políticas públicas eficientes. A corrupção é percebida como fato social e o problema necessita de um tratamento científico (DANTAS, 2004).

O combate à improbidade administrativa passa por uma compreensão das condutas dos agentes públicos, dos limites legais dessa conduta, assim como do confronto permanente com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, sobretudo os princípios da legalidade e da moralidade.

A existência do controle específico da corrupção administrativa reservado à própria Administração Pública não elimina a adoção de outros meios que tenham caráter mais permanente de vigilância do agir administrativo. Não basta o despertar de uma consciência ética nos agentes públicos; é necessário adotar medidas de controle dos gastos públicos; controle mais eficiente e impessoal. Nesse contexto, ressalta-se a necessidade da participação

ativa da sociedade no controle dos gastos públicos e da conduta do agente público (FERNANDES, 2001).

Esse controle é tarefa do Tribunal de Contas, mas também é de fundamental interesse da sociedade.

Para desempenhar o papel constitucional de fiscalizar, controlar e orientar a aplicação dos recursos públicos, o TCE-PE precisou adequar sua atuação às novas exigências sociais de controle da gestão pública, necessitando cada vez mais do envolvimento de outros órgãos de fiscalização, do cidadão e da sociedade civil.

Dentro dessa perspectiva, o cidadão é chamado a prestar sua colaboração na aplicação dos recursos públicos, como forma do exercício da cidadania e do controle social sobre a Administração Pública.

Atualmente, verifica-se, por parte da esfera pública, um maior incentivo de se adotarem métodos de controle social com o objetivo de promover uma ligação entre os indivíduos e a Administração (FACCIONI, 2006).

A participação na gestão pública vem sendo inovada com as experiências embasadas na chamada gestão social ou societal, contrapondo-se às práticas utilizadas na gestão estratégica.

Portanto, a participação social e a relação entre Estado e sociedade passam a ser um tema de grande interesse no âmbito dos Tribunais de Contas, dos órgãos de controle da administração pública e, sobretudo, da sociedade.

O Tribunal de Contas de Pernambuco tem valorizado o controle social na transparência da administração e sua Ouvidoria se propõe a ser um canal de comunicação, favorecendo a aproximação da instituição com a sociedade.

## 1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Colocar em discussão o tema da participação da sociedade no controle da gestão pública passa pelo levantamento prévio de informações sobre como esse processo contribuiria para aprimorar o papel social da instituição Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, não somente no sentido de conferir validade à sua função, mas, sobretudo, no sentido de aperfeiçoar a participação do cidadão nesse controle.



A investigação insere-se na discussão do papel do controle institucional e no papel do cidadão no exercício do controle social.

No estudo da relação entre Tribunal de Contas e sociedade, discussões teóricas com diversos autores contribuíram para maior compreensão do tema e para a análise do tipo de relação hoje existente.

Diante desse contexto, pretende-se responder à seguinte questão: em que medida a participação do cidadão na identificação e controle das condutas dos agentes públicos, por meio da Ouvidoria, possibilita uma ação mais efetiva do TCE-PE no combate à improbidade administrativa e uma maior aproximação entre a instituição e a sociedade?

### 1.3 OBJETIVOS DO ESTUDO

#### 1.3.1 Objetivo final

O estudo tem como objetivo verificar em que medida a participação do cidadão na identificação e controle das condutas dos agentes públicos, por meio da Ouvidoria, possibilita uma ação mais efetiva do TCE-PE no combate à improbidade administrativa e uma maior aproximação entre a instituição e a sociedade.

#### 1.3.2 Objetivos intermediários

Para alcançar o objetivo final desse trabalho, foram traçados os seguintes objetivos intermediários:

- Identificar as condutas dos agentes públicos enquadradas como improbidade administrativa e o papel do Tribunal de Contas frente a essas condutas.
- Identificar qual a participação do cidadão no controle das condutas dos agentes públicos, por meio das denúncias apresentadas à Ouvidoria do Tribunal de Contas.
- Verificar a atuação do Tribunal de Contas no encaminhamento, na apuração e na resolução das irregularidades na gestão do dinheiro público apontadas pelo cidadão.

- Verificar se a atuação do Tribunal de Contas de Pernambuco tem favorecido a participação do cidadão enquanto sujeito ativo e quais os aspectos que dificultam essa participação.

#### 1.4 DEFINIÇÕES DOS TERMOS

– Improbidade administrativa: a Lei nº 8.429/92 definiu os atos de improbidade, classificando-os em três espécies: atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito (art. 9º, I a XII); atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário (art. 10, I a XIII); atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11, I a VII).

– Agentes públicos: conforme o art. 2º da Lei nº 8.429/92, agente público é todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas instituições mencionadas no art. 1º da referida lei. Os atos de improbidade são praticados por agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual.

– Cidadão: indivíduo que tem capacidade de conhecer, entender e reivindicar seus direitos “aquele que atua como protagonista com a sua comunidade por meio do diálogo e não do monólogo, do interesse comum e não do individual, da *res publica* (coisa pública) e não da *res privacta* (coisa privada) (TENÓRIO, 2007, p. 25).

– Participação: entendida como fenômeno político, deve pressupor uma real ampliação da estrutura de poder da gestão pública, em direção a uma forma de governar na qual os cidadãos atuem como sujeitos políticos capazes de orientar e fiscalizar a ação do Estado.

– Controle social: controle exercido pela sociedade na fiscalização das ações do Estado. Tal controle sobre as condutas dos agentes públicos deve ocorrer mediante participação direta da comunidade.

– Gestão social ou societal: compreende uma visão de gestão em que se busca um novo modelo de desenvolvimento, a concepção participativa e deliberativa de democracia, a reinvenção político-institucional e a renovação do perfil dos administradores públicos, prevalecendo a ideia de gestão que favorece a participação social (PAULA, 2005).

– Ouvidorias públicas: configuram-se como “instrumentos jurídicos” que ensejam aos cidadãos a possibilidade de participarem, “diretamente ou através de representantes, dos processos decisórios, das execuções ou controles das tarefas” desempenhadas pela Administração Pública (PEREZ, 2004, p. 109).

Nesse capítulo mostrou-se uma visão geral sobre a questão a ser estudada, inserindo-a num contexto e, posteriormente, definindo o problema, o objetivo final e os objetivos intermediários da pesquisa proposta. Ainda foram esboçadas a relevância do estudo para a Administração, para a sociedade e a definição dos termos importantes à compreensão do tema.

## 2 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

### 2.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA

O trabalho consiste de investigação exploratória, tendo em vista o pouco conhecimento sistematizado acerca do assunto. Procuram-se identificar características que determinaram o processo de abertura institucional à participação do cidadão no controle da gestão pública no caso do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Busca-se estabelecer a relação entre os fatores da tomada de decisão institucional e a participação popular. Foi necessário, previamente, um estudo sistematizado, com um levantamento da bibliografia existente, da legislação e de trabalhos relacionados ao controle da improbidade administrativa.

O método de análise consistiu em utilizar as reflexões e argumentações dos diversos autores pesquisados para que fosse possível aprofundar uma reflexão própria acerca do tema.

Na pesquisa bibliográfica, buscou-se extrair as ideias principais dos textos considerados mais relevantes. Os dados obtidos com a pesquisa documental foram analisados, tentando-se perceber as contradições, as razões pelas quais a instituição direcionou a sua ação de controle da gestão pública. Tentou-se buscar a compreensão da totalidade enfocada

As informações obtidas foram comparadas entre si e com o referencial teórico oriundo da pesquisa bibliográfica.

Para fins de consolidação das informações, constituíram-se categorias de análise, em cima das quais foi aplicado o método hermenêutico-dialético, que se apresenta como um caminho do pensamento:

Se apresenta como um caminho do pensamento, como uma via de encontro entre as ciências sociais a filosofia a (...). Habermas adverte-nos que a hermenêutica-dialética não determina técnicas de tratamento de dados e sim a sua auto compreensão... enquanto a hermenêutica penetra no seu tempo e através da compreensão, procura atingir o sentido do texto, a crítica dialética se dirige contra seu tempo. Ela enfatiza a diferença, o contraste, o dissenso e a ruptura de sentido. A hermenêutica destaca a mediação, o acordo e a unidade de sentido (MINAYO, 1993, p. 218-219-227).

A utilização da metodologia qualitativa possibilita a compreensão da complexidade das relações institucionais e do contexto no qual se produzem. A pesquisa

qualitativa "trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis" (MINAYO, 1994, p. 21).

A união da hermenêutica com a dialética leva a que o intérprete busque entender o texto, a fala, o depoimento como resultado de um processo social (trabalho e dominação) e processo de conhecimento (expresso em linguagem), ambos, frutos de múltiplas determinações, mas com significado específico. Esse texto é a representação social de uma realidade que se mostra e se esconde na comunicação, onde o autor e o intérprete são parte de um mesmo contexto ético-político e onde o acordo subsiste ao mesmo tempo que as tensões e perturbações sociais (MINAYO, 1994, p. 227).

O modelo de abordagem correspondente ao método dialético está baseado em quatro ideias fundamentais: ação recíproca, unidade polar ou tudo se relaciona; mudança dialética, negação da negação ou tudo se transforma; passagem da quantidade à qualidade ou mudança qualitativa, interpenetração dos contrários, contradição ou luta dos contrários (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 100).

Os diversos aspectos do objeto são colocados em relação, partindo-se do entendimento de que tudo está em transformação; para a dialética não há nada de definitivo, todas as coisas são transitórias.

A pesquisa enfoca a mudança qualitativa dos processos de controle, tanto institucional quanto social. Nada existe isoladamente, tudo está em constante relação, em constante processo de mudança, de construção. As ações institucionais respondem a uma necessidade social. Os agentes envolvidos nesse processo estão também em constante relação de reciprocidade e sempre em transformação. Na identificação dos elementos que favorecem e dificultam o processo de controle da gestão pública, busca-se a percepção das contradições e das perspectivas de superação no relacionamento entre os diversos atores envolvidos.

Questiona-se o que está sendo colocado na realidade estudada, partindo do princípio que ela está em permanente transformação. As partes da realidade que se apresenta fazem parte de uma unidade, por isso é necessário conhecer a totalidade. Para isso tenta-se responder algumas indagações com o objetivo de fazer esse caminho.

Em que medida a participação do cidadão na identificação e controle das condutas dos agentes públicos, por meio da Ouvidoria do Tribunal de Contas, possibilita uma atuação mais efetiva do TCE-PE no combate à improbidade administrativa e uma maior aproximação

entre a instituição e a sociedade? Quais as repercussões da participação do cidadão nesse controle?

Apresenta-se a seguinte suposição: a participação do cidadão no controle da gestão pública, por meio da Ouvidoria do TCE-PE, favorece uma atuação mais efetiva no combate à improbidade administrativa e possibilita maior aproximação entre a instituição e a sociedade.

## 2.2 PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO

### 2.2.1 Preliminares

No que tange aos procedimentos técnicos utilizados, a pesquisa foi um estudo de caso, bibliográfica e documental. Estudo de caso por estar circunscrito a uma única instituição, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco; bibliográfica porque o trabalho esteve baseado em material publicado em livros, revistas, teses, monografias, jornais, redes eletrônicas, entre outros estudos existentes e disponíveis. Ou seja, publicações que tratam sobre a relação entre o Estado e a sociedade, improbidade administrativa, função fiscalizadora do Tribunal de Contas, participação social, cidadania, gestão social e controle social. A pesquisa documental esteve baseada em documentação interna da instituição, não disponível ao público em geral, existente, sobretudo, no âmbito da Ouvidoria.

### 2.2.2 Pesquisa bibliográfica

Definido o tema do estudo, foi efetuado levantamento bibliográfico preliminar, ainda na fase da elaboração do projeto de pesquisa. Para orientar os estudos iniciais, partiu-se, nessa etapa para a busca de uma visão mais geral do problema da improbidade administrativa, cogitando-se da literatura clássica sobre o tema. Para as referências de maior relevância, houve elaboração de fichas de leitura.

A pesquisa bibliográfica foi voltada para os trabalhos acadêmicos que evidenciavam o controle social da Administração, enfatizando-se a busca de livros, teses, dissertações e artigos. Envolveu também coleta e análise de material destinado à elaboração da revisão da literatura pertinente ao tema do estudo. Além disso, juntamente com os dados oriundos da pesquisa documental, a pesquisa bibliográfica forneceu os elementos para subsidiar a caracterização do Tribunal de Contas, estrutura, atribuições e forma de atuação.

Para a identificação da atuação institucional e, especificamente, da sua Ouvidoria, empregou-se a pesquisa documental bem como o levantamento de dados a partir das bases eletrônicas disponíveis.

Quanto às fontes de consulta fez-se uso tanto das bibliotecas físicas como das consultas às bases eletrônicas. Para isso, recorreu-se às indicações apresentadas no acervo da Biblioteca do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, da Biblioteca da Universidade Católica de Pernambuco e da Biblioteca Central da Universidade Federal de Pernambuco. A pesquisa específica dos temas improbidade administrativa, controle externo e Ouvidoria foi realizada na biblioteca do próprio TCE-PE.

### **2.2.3 Pesquisa documental**

A pesquisa documental desenvolvida voltou-se para o levantamento das peças que disciplinam a organização e o funcionamento do Tribunal de Contas de Pernambuco e os registros das demandas encaminhadas pelo cidadão à Ouvidoria.

As principais fontes utilizadas consistiram de informações dos setores do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, contidas nas páginas eletrônicas (<<http://www.tce.pe.gov.br>>), especialmente as notas taquigráficas dos julgamentos, decisões dos processos de prestação de contas, auditorias especiais e, sobretudo, o SISOUV, sistema de registro e acompanhamento das demandas encaminhadas ao TCE-PE, por meio de sua Ouvidoria. Outra importante fonte de pesquisa consistiu de informações obtidas nas páginas eletrônicas do Ministério Público do Estado de Pernambuco (<<http://www.mp.pe.gov.br>>).

O levantamento relativo às legislações foi colhido tanto na Biblioteca do próprio TCE-PE, como nos sites da Assembleia Legislativa de Pernambuco (<<http://legis.alepe.pe.gov.br>>) e do governo brasileiro (<<http://www.presidencia.gov.br>>).

#### **2.2.4 Tratamento dos dados**

Para análise dos dados aplicaram-se diferentes técnicas para tratamento do material coletado. Na descrição e interpretação de documentos adotaram-se as etapas apresentadas por Vieira (2005) em termos de pré-análise, análise, inferência e interpretação dos dados. Para guiar o processo de pesquisa, com base no material empírico e nos referenciais teóricos disponíveis, estabeleceram-se relações que favoreceram a compreensão da questão objeto de estudo.

Na fase de tratamento dos dados identificou-se, por meio do material selecionado, como se deu o encaminhamento das informações apresentadas pelo cidadão; o desenvolvimento da apuração das denúncias e as consequências práticas no âmbito da Administração Pública Municipal e Estadual.

### **2.3 LIMITAÇÕES DO MÉTODO**

O pesquisador não tem a intenção de generalizar os achados da pesquisa, já que se trata de um estudo de caso e de pesquisa qualitativa. Estudos de base qualitativa e interpretativa apresentam restrições quanto às possibilidades de generalização dos resultados da pesquisa.

Para Vergara (2005), todo método tem possibilidades e limitações. O método escolhido para a pesquisa depara com algumas limitações relacionadas com a coleta e o tratamento dos dados:

- Na pesquisa documental o material selecionado poderá não ser o mais representativo do universo estudado.
- Por se tratar de um estudo de caso, os resultados não podem ser generalizados.
- No momento da interpretação, o pesquisador, pelo fato de fazer parte do quadro dos servidores do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, teve o cuidado de não alterar os resultados da pesquisa por conta de sua subjetividade, uma vez que o envolvimento direto pode ser considerado um limitador.



Nesse capítulo tratou-se das questões relativas ao tipo de pesquisa desenvolvida, a abordagem metodológica utilizada, o planejamento e a execução. Também se expôs sobre as formas de coleta de dados que serviram de insumos para responder à questão de pesquisa, a maneira de tratar esses dados e as limitações do método de pesquisa adotado.

### **3 REVISÃO DA LITERATURA**

Este capítulo tem o objetivo de apresentar considerações gerais, de autores selecionados, acerca dos conceitos e definições que serviram de referencial teórico para a análise do estudo. Objetiva contextualizar o problema da pesquisa, levantando-se posicionamentos sobre o tema.

A partir da pesquisa básica relacionada ao conceito de improbidade administrativa, são apresentadas considerações gerais acerca do controle da gestão, especialmente no que se refere ao enquadramento legal das condutas do agente público.

Na primeira parte, são abordados os conceitos de interesse público e os limites colocados para o gestor na sua função de administrar.

Em seguida, são enfatizados os conceitos de controle social e participação cidadã, especialmente as considerações referentes às formas de participação da sociedade no controle da Administração Pública, os conceitos de gestão social e de ação comunicativa.

Finalmente são ressaltados os mecanismos de controle institucional da gestão pública e as atribuições legais para a realização desse controle.

#### **3.1 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: REPERCUSSÕES PARA A GESTÃO PÚBLICA E PARA A SOCIEDADE**

##### **3.1.1 Finalidade da Administração Pública**

Nas condutas do gestor público, a prevalência dos interesses privados sobre os interesses públicos tem demonstrado que os limites entre o público e o privado não estão bem definidos. Os interesses privados estão presentes em situações onde só poderiam prevalecer os interesses públicos.

O interesse público, do ponto de vista jurídico, é entendido como finalidade da Administração Pública e como limitador da liberdade do gestor público. O interesse público é a essência da finalidade do ato administrativo. A atividade administrativa é o meio utilizado

pelo Estado para atender às necessidades da coletividade, visando promover o bem-estar geral (MELLO, 2007).

O interesse público como finalidade do ato administrativo torna-se relevante quando se trata daquelas atitudes em que o administrador recorre ao seu próprio juízo valorativo para tomar a decisão.

O interesse público se mostra demarcador de limites à arbitrariedade do administrador público exatamente no ato discricionário.

A liberdade do administrador público tem seu limite no interesse público, que é a razão de ser da própria discricionariedade. Existe a ilegalidade direta no ato da Administração Pública quando, em virtude dele, ocorre violação frontal da lei. Isso porque a Administração Pública se acha vinculada a comportamento nos estritos termos dos seus dispositivos e seu ato se opõe a esse comando, ao qual ela devia se conformar. Há ilegalidade indireta quando ocorre violação circunstancial da lei. Nesses casos, esta lhe confere elasticidade de ação dentro de certos limites, relativos aos motivos e ao fim do ato. Portanto, a liberdade jurídica emergente da lei é também limitada por ela (MELLO, 2007).

Na motivação da conduta do agente público é necessário verificar qual o interesse público que se pretende atender, qual o direito fundamental que se pretende realizar.

Ao tentar definir o que é interesse público, faz-se necessário diferenciar os diversos interesses muitas vezes conflitantes existentes na sociedade. É necessário buscar um conceito de interesse público adequado ao pluralismo da sociedade e à multiplicidade e colisão de interesses. Muitos interesses individuais também são interesses públicos, na medida em que são interesses fundamentais e dignos de proteção. Nessa multiplicidade encontram-se os interesses transindividuais, coletivos, difusos, interesses individuais e também públicos.

Interesse público não se trata do somatório dos interesses individuais e nem somente interesse da maioria. Não é necessariamente o interesse oposto ao interesse privado, nem um interesse desvinculado dos interesses de cada uma das partes que compõem o conjunto da sociedade. A lei é colocada como ponto de intersecção entre os interesses privados e o interesse público, sendo essa definição importante por colocar os interesses públicos não somente como interesses do Estado e questionar a suposição de que todo interesse do Estado é público. Portanto, torna-se necessário verificar se existe correspondência entre o interesse público e a atuação administrativa do Estado. O interesse público apresenta-se como um modo de manifestação dos interesses pessoais “a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade” (MELLO, 1999, p. 387).

A Constituição Federal de 1988 reconheceu diversos interesses públicos capazes de legitimar a atuação administrativa e estabeleceu os limites das escolhas da Administração Pública diante dos conflitos de interesses. Ela estabeleceu quais interesses devem ser levados em consideração nas escolhas dos agentes públicos, ou seja, quais interesses merecem o status de direitos fundamentais. Em um Estado Democrático de Direito, só é possível entender o interesse público quando a Administração Pública se comprometer a realizar direitos fundamentais. O princípio do interesse público exige a subordinação das ações administrativas à dignidade da pessoa humana e o respeito aos direitos fundamentais (FREITAS, 1997).

Não basta a utilização de expressões como utilidade pública, interesse coletivo, interesse social; é necessário verificar qual o interesse público que se pretende atender, qual o direito fundamental que se pretende realizar.

A Administração Pública comprometida em realizar os direitos fundamentais do cidadão deve estabelecer estruturas em que seja possível a participação e a busca conjunta para resolução dos problemas. Daí a importância da formação de uma sociedade civil organizada na qual os homens sejam sujeitos ativos que influenciam os destinos de sua comunidade.

O modelo de democracia proposto por Habermas está baseado na correlação entre direitos humanos e soberania popular, seu conceito de esfera pública ressalta o papel e a atuação dos atores da sociedade civil, assim como o estabelecimento de estruturas comunicativas voltadas à discussão e à busca de entendimentos de caráter coletivo (TENÓRIO, 2007, p. 59).

No modelo de democracia proposto por Jurgen Habermas o estabelecimento de estruturas voltadas para a discussão e o entendimento exige uma nova compreensão da atuação das instituições públicas e a valorização da esfera pública como espaço em que o público é pensado.

O conceito de esfera pública é o elemento central da democracia deliberativa e se caracteriza pela “participação dos indivíduos em um espaço distinto do Estado, no qual se discutem problemas públicos a partir de um processo dialógico” (PAULA, 2005, p. 160).

Portanto, a esfera pública é concebida como aquela distinta da esfera estatal na qual os atores sociais discutem as questões de interesse público de forma participativa. A finalidade da Administração é buscar realizar as necessidades públicas e o interesse público como resultado do entendimento entre a esfera pública e a esfera estatal.

Habermas faz uma análise histórico-sociológica do significado de “público” e “esfera pública” e critica o uso corrente dos dois termos, apontando um emprego confuso das palavras. O emprego mais frequente seria o de opinião pública.

O sujeito dessa esfera pública é o público enquanto portador de opinião pública... a própria esfera pública se apresenta como uma esfera: o âmbito do que é setor público contrapõe-se ao privado. Muitas vezes ele aparece simplesmente como a esfera da opinião pública que se contrapõe diretamente ao poder público. Conforme o caso, incluem-se entre os “órgãos da esfera pública” os órgãos estatais ou então os mídias que, como a imprensa, servem para que o público se comunique (HABERMAS, 2003, p. 15).

A questão da corrupção na administração pública é colocada como um empecilho para a realização do interesse coletivo e construção de políticas públicas que atendam às necessidades sociais, sendo urgente o estabelecimento de um espaço onde os diversos atores sociais possam buscar soluções conjuntas.

### **3.1.2 Definição dos atos de improbidade**

O termo corrupção tem um cunho moral e é tratado como o desvio dos deveres de uma função pública devido a interesses privados.

Ímproba é a conduta consciente do agente público em atentar contra a moralidade, demonstrada pela vontade específica de violar a lei (MATTOS, 2005).

Na análise das condutas dos agentes públicos no combate a corrupção na Administração Pública é necessária a compreensão profunda das causas dessa conduta. Para que haja aplicação efetiva da legislação repressora de práticas dessa natureza, não basta criar instrumentos jurídicos de repressão; é necessário também buscar a adequação desses instrumentos à realidade social.

A repressão à corrupção tem como referência normativa fundamental o regime jurídico instituído pela Lei 8.429/92, chamada Lei de Improbidade. Nela encontram-se as definições legais dos atos de improbidade administrativa e as consequências jurídicas de diversas naturezas que dela decorrem.

Vale salientar que um importante fator de desenvolvimento das práticas corruptas tem sido a ineficiência estatal, quer seja na esfera legislativa, administrativa ou jurisdicional. A responsabilização dos agentes públicos pode se disseminar em múltiplas vertentes,

assumindo um colorido administrativo, político, penal, cível ou mesmo moral. Tais vertentes, que acompanharão a natureza do ato e a sua potencialidade lesiva no contexto social, possibilitarão a aplicação de sanções extremamente variáveis, em grau ou em essência (GARCIA, 2006).

A questão da efetividade do combate à corrupção administrativa através da Lei de Improbidade implica discussões concernentes à fixação de conceitos jurídicos indeterminados, como a moralidade administrativa, a probidade administrativa e os atos de improbidade.

As decisões judiciais que abordam as condutas dos agentes públicos apresentam bastante significado para a compreensão da efetividade da Lei de Improbidade. É a jurisprudência que muitas vezes determina a repercussão social das leis. Portanto deve existir ponderação das razões e fundamentos acolhidos pela jurisprudência na aplicação da norma (MATTOS, 2005).

A Constituição Federal de 1988 não define o que seja ato de improbidade. No entanto, em diversos momentos refere-se ao termo “atos de improbidade”, dispondo sobre os efeitos e consequências desses atos.

No capítulo que trata da Administração Pública, a Carta Magna estabelece que os atos de improbidade administrativa importam suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. Dispõe ainda o art. 37, § 5º, que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que cause prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

No capítulo dos direitos políticos, a Constituição Federal/88 estabelece que a perda ou suspensão dos direitos políticos só se dará nos casos nela indicados, dentre eles, a improbidade administrativa.

Ao tratar da responsabilidade do Presidente da República, a Carta Magna dispõe, no art. 85, capítulo do Poder Executivo, que são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra a probidade na administração, dentre outros. Ressaltando o parágrafo único que esses crimes serão definidos em lei especial, a qual estabelecerá as normas de processo e julgamento. A Lei Federal nº 1.079, de 1950, define os crimes de responsabilidade e regula o processo de julgamento.

A Lei Federal nº 8.429/92, chamada Lei de Improbidade, dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato,

cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. O substantivo administração abrange o conjunto de pessoas jurídicas que desempenham atividades de natureza administrativa (GARCIA, 2006).

A citada Lei nº 8.429/92 definiu os atos de improbidade, classificando-os em três espécies: atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito (art. 9º, I a XII), atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário (art. 10, I a XIII) e atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11, I a VII). Assim dispõe a Lei nº 8.429/92:

## CAPÍTULO II

### Dos Atos de Improbidade Administrativa

#### Seção I

##### Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

#### Seção II

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

#### Seção III

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;



- IV - negar publicidade aos atos oficiais;
- V - frustrar a licitude de concurso público;
- VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
- VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

O ato de improbidade pode causar uma efetiva lesão ou um perigo de lesão à Administração Pública, constituindo-se uma figura típica penal. Pode ainda sujeitar o agente a sanções civis (reparação do dano) e administrativas (multa civil, proibição de contratar com os órgãos públicos, proibição de receber incentivos fiscais ou creditícios).

Vale ressaltar que o controle da Administração Pública é realizado internamente pela própria administração, externamente pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas e também pela sociedade com a participação de diversos atores sociais. Portanto trata-se de uma ação conjunta em que a ausência de um desses atores pode comprometer a efetividade do controle.

### 3.2 CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

As instituições públicas estão passando por um processo de inovação político-institucional. A ideia de uma Administração Pública que possibilite a participação popular na gestão dos serviços, nos programas e nos projetos públicos, implica reformulações nas instituições governamentais, tornando-as mais permeáveis aos cidadãos e sociedade civil organizada. Torna-se necessário transformar as relações entre o Estado e a Sociedade e construir uma cultura política democrática na qual diferentes interesses sejam explicitados e negociados com a inclusão de diversos atores sociais.

A instituição Tribunal de Contas tem o papel constitucional de fiscalizar, controlar e orientar a aplicação dos recursos públicos. Cresce cada vez mais a necessidade da participação do cidadão no controle e gestão da coisa pública. Dentro dessa perspectiva, o cidadão é chamado a prestar sua colaboração na fiscalização do uso dos recursos públicos, como forma do exercício da cidadania e do controle social sobre a Administração Pública.

A participação na gestão pública vem sendo inovada com as experiências embasadas na chamada gestão social ou societal, contrapondo-se às práticas utilizadas na gestão estratégica.

A análise da literatura até o momento pesquisada tem demonstrado que é necessária a criação de novos arranjos institucionais que possibilitem maior participação dos cidadãos na gestão pública. A estrutura do aparelho do Estado e o desenho institucional das organizações sociais dificultam uma maior participação popular no processo decisório. As instituições públicas são chamadas a estimular a participação popular na definição de programas, projetos e gestão de serviços públicos, arranjos que incluam práticas democráticas e garantam a legitimidade das demandas populares.

A palavra participação é de origem latina e significa “tomar parte em”, compartilhar, associar-se pelo sentimento ou pensamento, é a ação de indivíduos e grupos com o objetivo de influenciar o processo político.

O controle institucional se caracteriza como o direito que o Estado tem de examinar sua própria atuação. “É o Estado fiscalizando as atividades do próprio Estado, por meio do princípio da repartição de poderes” (SIRAQUE, 2005, p. 99).

Atualmente, verifica-se um maior incentivo por parte da esfera pública de se adotarem métodos de controle social com o objetivo de promover uma ligação entre os indivíduos e a Administração (FACCIONI, 2006).

O controle social é o direito que o cidadão possui de desempenhar o seu controle sobre o agir do Estado. Configura-se como uma “forma de exercício da soberania popular” (SIRAQUE, 2005, p. 100).

Existem formas institucionais utilizadas pela população para exercer o controle social, como, os conselhos municipais e os comitês populares, que estão sendo implementados em diversas áreas: saúde, transportes coletivos, gestão do orçamento municipal, entre outras. São áreas historicamente marcadas por uma disputa entre grupos de interesses.

O Poder Público tem, na atual conjuntura, o papel de mediar os conflitos, redefinir a relação público-privado e possibilitar ações que de fato sejam propiciadoras da melhoria da qualidade de vida da população. Esta possibilidade democrática é bem mais próxima no âmbito local, por ser o Município a instância do Estado, mais permeável ao controle por parte da sociedade. Incluem-se aqui, também, outros instrumentos de participação popular, consolidados na Constituição Federal de 1988, mas que são ainda pouco apropriados pela população: a ação civil pública no âmbito da Defensoria Pública; o mandado de segurança coletivo; o mandado de injunção; a ação popular de projeto de lei; o direito à informação e Código de Defesa do Consumidor.

Nesse controle, o particular é que detém a incumbência de inquirir sobre o agir da Administração, seja individualmente, por meio de grupos, ou através de organismos juridicamente constituídos.

Nesse caso, não há necessidade de as pessoas serem estranhas ao Estado, mas pelo menos de uma parte de seus membros ser eleita pela sociedade... É ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas, não através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito do exercício da função administrativa do Estado (SIRAQUE, 2005, p. 99-103).

A inexistência de mecanismos de controle social e a ineficácia dos existentes provocam o desestímulo e a conformação do cidadão frente aos atos de improbidade praticados pelo gestor público. Portanto, a sociedade necessita de espaços de expressão, de canais de participação, e ao Estado cabe programar mecanismos que facilitem esta comunicação.

O estudo da relação Estado e sociedade remete ao conceito de accountability:

O reconhecimento da necessidade de o Estado exercer o poder político mediante uma ação combinada com a sociedade civil remete ao elo de ligação entre ambos, qual seja, a accountability, a obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades perante os cidadãos imposta àqueles que detêm o poder de Estado. O prestar contas, porém, deriva de explicações construídas – accounts – cujo significado deve ser entendido e aceito por todas as partes envolvidas para que se possa planejar e avaliar a ação coletiva (LEVY, 1999, p. 390).

O conceito de accountability acima definido ressalta a obrigação do Estado perante o cidadão. A ação Estatal tem como característica um poder/dever na medida em que ele precisa prestar contas e assumir responsabilidades para com a sociedade. Para que o cidadão possa participar do controle da coisa pública é necessário que o Estado possa se fazer entender, buscando mecanismos que facilitem essa comunicação.

A cidadania é colocada como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme dispõe o artigo 1º da Constituição Federal de 1988, significando que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular.

A participação do cidadão não se limita ao processo de eleição dos seus representantes, instrumentos de participação como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular estabelecidos constitucionalmente. Nossa Constituição adotou como modelo a democracia representativa com temperos de princípios e institutos de participação direta dos cidadãos no processo decisório governamental (SILVA, 2001).

Diversas formas de participação do cidadão são direitos estabelecidos constitucionalmente para o exercício do controle social. Dentre eles estão o direito de denunciar irregularidades ou ilegalidades praticadas por órgãos ou agentes públicos ao Tribunal de Contas (art. 74, § 2º); direito de participar do planejamento e execução da política agrícola (art. 187, *caput*); direito de participar da gestão administrativa da saúde pública (art. 198, III); direito de participar do sistema nacional de educação (art. 205, VI); direito de participar da promoção e defesa do patrimônio cultural brasileiro (art. 216, § 1º); direito de participação nas políticas públicas de promoção e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*); direito de enviar petições, reclamações, representações ou queixas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas para as Comissões do Congresso Nacional e suas Casas (art. 58, § 2º, IV); participação nos colegiados dos órgãos públicos em que interesses profissionais ou previdenciários são objetos de discussão e deliberação (art. 10).

Para viabilizar a atuação mais eficiente da Administração, no sentido de se satisfazer, de forma efetiva os interesses sociais, foram implantadas as chamadas Ouvidorias Públicas, que serviriam de eixo a ser estabelecido entre o órgão público e a população.

A ouvidoria se caracteriza como um mecanismo de controle social. É um instrumento de controle social, porquanto visa precipuamente, através de sua atuação, garantir a satisfação do interesse público, dando abertura ao cidadão para que este se manifeste sobre a atuação do Estado. Assim, independentemente de se estar exercendo ou não o controle institucional por meio da ouvidoria, esta sempre será caracterizada como método de exercício do controle social, pois a preocupação primária de tal instituto reside na observância dos interesses da sociedade.

A comunicação entre o órgão público e o particular pode ser concebida como uma das formas de se exercer o controle social.

O aumento da participação dos cidadãos exercendo o controle social, “acompanhando as ações da gestão pública e avaliando os objetivos, processos e resultados”, torna-se essencial para uma atuação administrativa mais célere e eficaz na consecução das demandas da sociedade (FACCIONI, 2006).

O controle social possibilita o acompanhamento das condutas na gestão pública, corrigindo as imprecisões e mantendo a coerência na atividade administrativa.

### 3.2.1 A Gestão Social e o Agir Comunicativo

Para a realização da condição de cidadãos é necessário que no centro do processo político estejam presentes os interesses públicos. As linhas demarcatórias entre o público e o privado encontram-se pouco claras nas condutas dos agentes públicos. Esse fenômeno da prevalência dos interesses privados sobre os interesses públicos, orientando as questões da vida pública, tem sido um impeditivo da realização da cidadania, comprometendo a democracia a os valores de igualdade (PELISSARI, 1995).

A ampliação da participação e do fortalecimento da sociedade civil organizada teve fundamental importância para o avanço da democracia. As diversas formas de participação dos atores sociais na vida política reforçam a ideia de soberania popular e a possibilidade do cidadão exercer o seu papel nos destinos de sua comunidade.

As inovações desejadas pela reforma do Estado favoreceram a participação social na gestão pública. A forma centralizada e autoritária do exercício do poder público passa a ser questionada, crescendo a ideia de tornar a Administração Pública mais acessível à participação popular.

Hoje a sociedade se organiza em torno de novos canais de participação social, ampliando a forma de participação tradicional da democracia representativa, caracterizada, sobretudo, pelas atividades eleitorais e dos partidos políticos. Novos canais de participação caracterizados pela participação de organismos não governamentais estabelecem uma nova relação entre a sociedade civil e o Estado. Tais organismos lutam pela igualdade de oportunidades de participação e reconhecimento (AVELAR, 2007).

Experiências participativas como os fóruns temáticos, os conselhos gestores de políticas públicas e do orçamento participativo, entre outras, contribuem para a construção de uma nova relação entre Estado e sociedade.

A Administração Pública gerencial começa a ser contrastada com uma outra proposta de gestão da Administração Pública, a social, colocando em questão o monopólio do executivo estatal de controlar as políticas públicas.

A gestão social busca a substituição da gestão tecnocrática por um gerenciamento mais participativo que enfatiza o fortalecimento das instituições, inovando o modo de administrar o interesse público. A gestão social é entendida como uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como pessoa, eleitor, trabalhador ou consumidor (TENÓRIO, 1998).

Novos atores sociais representados pelos movimentos populares, sociais, sindicais, pastorais, dos partidos políticos e das organizações não-governamentais, entre outros, buscam estabelecer uma relação com o Estado em que exista a possibilidade de participação na gestão da vida pública. Tais movimentos buscam o fortalecimento do papel da sociedade civil, questionando o papel do Estado enquanto único protagonista da gestão pública, propondo a construção de uma democracia representativa e participativa e, consequentemente, uma nova relação entre o Estado e a sociedade

A gestão social ou societal compreende uma visão de gestão na qual se busca “um novo modelo de desenvolvimento, a concepção participativa e deliberativa de democracia, a reinvenção político-institucional e a renovação do perfil dos administradores públicos”, prevalecendo a ideia de gestão que favorece a participação social. A gestão societal defende que é possível elaborar ideias e ferramentas adequadas ao interesse público que viabilizem o exercício dos direitos políticos através da participação popular (PAULA, 2005).

No estudo da relação entre o Estado e a sociedade, a gestão social é apresentada tomando-se como premissa a mudança no ponto de partida, sociedade-Estado e não o inverso, Estado-sociedade, como comumente é estudado. Nesse enfoque, o protagonista no processo dessas relações é a cidadania. Ela é identificada como mediadora dessa relação:

O cidadão é o sujeito privilegiado de vocalização daquilo que interessa à sociedade nas demandas ao Estado e daquilo que interessa ao trabalhador na interação com o capital. Isto é, a cidadania é vista não apenas como a base da soberania de um Estado-nação, mas também como expressão do pleno exercício de direitos exigíveis em benefício da pessoa humana e da coletividade (TENÓRIO, 2004, p. 14).

O conceito de gestão social vem sendo utilizado com o fundamento epistemológico definido pela Escola de Frankfurt, a partir do confronto entre a teoria crítica e a teoria tradicional. A base epistemológica da gestão social é oposta àquela da teoria tradicional, enfoque que fundamenta a gestão estratégica. A gestão social tem como base a ação dialógica desenvolvida segundo os pressupostos do agir comunicativo. A gestão social é entendida como “gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais” (TENÓRIO, 2004, p. 30).

Dentro dessa perspectiva, a gestão social envolve processo intersubjetivo que preside a ação da cidadania. Portanto, o conceito de gestão social está diretamente relacionado ao conceito de cidadania.

Tenório relaciona o conceito de gestão social com o conceito de cidadania deliberativa, enfocando o cidadão na perspectiva liberal e na perspectiva republicana.

Buscando em Habermas o conceito liberal de cidadão definido em função dos direitos subjetivos diante do Estado e dos demais cidadãos:

Direitos subjetivos que eles têm diante do Estado e dos demais cidadãos (...) em prol de seus interesses privados dentro dos limites estabelecidos pelas leis e o conceito republicano, cujo exercício é o que permite aos cidadãos se converterem no que querem ser: atores políticos responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais... Esta concepção de cidadania tem relação com o conceito de gestão social por nós desejado, à medida que ela é entendida como uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo deve participar de um procedimento democrático, decidindo, nas diferentes instâncias de uma sociedade e em diferentes papéis, o seu destino social como pessoa humana quer como eleitor, trabalhador ou consumidor, ou seja, a sua autodeterminação não se dá sob a lógica do mercado, mas da democracia social: igualdade política e decisória (TENÓRIO, 2004, p. 30).

Na gestão social, o cidadão, assumindo seu papel na organização da sociedade, atua como sujeito social. Ressalta Tenório que nos últimos anos as organizações civis têm sido um espaço da integração social, uma alternativa para a gestão social vista sob o aspecto da participação do cidadão nos destinos de sua comunidade:

A base epistemológica da gestão social deve ser a intersubjetividade-dialogicidade, como a política, como o bem comum, contemplando o envolvimento da cidadania no espaço público e do trabalhador no espaço privado. Assim, gestão social é o processo intersubjetivo que preside a ação da cidadania tanto na esfera privada quanto na esfera pública (TENÓRIO, 2004, p. 36).

A sociedade civil é um espaço político que se coloca entre o mercado e o Estado e a relação que se estabelece com o poder público depende da “redefinição dos princípios de intervenção do Estado”. Tratando-se de alianças e parcerias nos processos de interação entre Estado e sociedade civil, os interesses devem ser compartilhados em função de objetivos comuns, necessários tanto para o setor público quanto para o setor privado.

Nessa relação deve prevalecer a busca da solidariedade e da justiça social:

Essa relação deve ocorrer sob um espaço público e não devem ser projetadas como estratégias de ganho no mercado, como espaços privados, mas como processos dialógicos nos quais a cidadania seja o elemento de regulação dessa relação (TENÓRIO, 2004, p. 88).

O conceito de cidadania envolve um comprometimento do cidadão diante de sua comunidade, atuando como sujeito social e assumindo seu papel na organização da sociedade.

A Teoria da ação comunicativa é o ponto culminante do pensamento de Jurgen Habermas, principalmente no que se refere à reconstrução das relações entre Estado e sociedade. Para pensar o cidadão enquanto sujeito ativo que participa e influencia o destino da

sua comunidade, é necessário o exercício de uma ação comunicativa que o torna capaz de interagir com o mundo ao seu redor (RIVERA, 1995).

Na relação Estado-sociedade prevalece um tipo de racionalidade que dificulta a participação do cidadão enquanto sujeito. Jurgen Habermas ressalta a existência de duas ações sociais básicas: a ação estratégica e a ação comunicativa. Todo interesse está ligado às ações. Se os interesses se relacionam às ações, pode-se dizer que todo conhecimento que traz subjacente um interesse é, em si, consequência de uma ação interessada. Na ação estratégica encontra-se a orientação racional de adequação de meios e fins.

Destaca Rivera (1995) que o novo equilíbrio ou a nova combinação entre ação teleológico-estratégica e ação comunicativa, reclamado por Habermas, tem uma tradução semelhante na sua teoria da sociedade:

As sociedades modernas dispõem de três recursos que podem satisfazer suas necessidades no exercício do governo: o dinheiro, o poder e a solidariedade. As esferas de influência desses recursos teriam que ser postas em equilíbrio. Eis o que quero dizer: o poder de interação social da solidariedade (mundo social da vida) deveria ser capaz de resistir às forças dos outros recursos, dinheiro e poder administrativo. Pois bem, os domínios da vida especializados em transmitir valores tradicionais e conhecimentos culturais, em integrar grupos e em socializar conhecimentos, sempre dependeram da solidariedade. Mas desta fonte também teria que brotar uma formação política de vontade que exercesse influência sobre a demarcação de fronteiras e o intercâmbio existente entre essas áreas da vida comunicativamente estruturadas, de um lado, e Estado e economia, de outro. (HABERMAS, 1987 apud RIVERA, 1995, p. 85).

Já na ação comunicativa a sua orientação é de outra ordem, pois a manipulação e a imposição são condições que impedem a realização de um entendimento recíproco sobre algo. “A racionalidade comunicativa exige uma postura ética do processo argumentativo, este tem que assegurar o espaço dialógico, isento de manipulações, onde prevaleça a força do melhor argumento, e não o argumento da força” (COSTA FILHO, 1995, p. 60).

Sobre a ação exercida administrativamente, numa crítica ao enfoque estratégico argumenta-se que essa ação muitas vezes é utilizada como exercício de dominação.

Desde uma perspectiva comunicativa, a ação estratégica, que pode estar embutida estruturalmente nas instituições políticas e no exercício administrativo, como de fato está, deve ser entendida como um bloqueio imperceptível dos processos comunicativos, o qual explica a formação da ideologia, de convicções ilusórias que vão contra os interesses dos seus próprios formadores. A ação comunicativa, que se coloca na base do poder legítimo, é aquela medida crítica que, atuando sobre a competição estratégica, permite, em última análise, diferenciar as convicções ilusórias das não ilusórias. Como vimos, ambas as formas coexistem tensionalmente. Habermas atribui a primazia, no entanto, ao poder comunicativo, pelos seguintes motivos: por ser um parâmetro de crítica permanente à ideologia; porque duradouramente as instituições políticas não perduram sem legitimidade; porque não



é possível falar em ganhos ou em crescimento do poder como objetivo do exercício da dominação – através da lógica da ampliação dos inputs do sistema administrativo (apoio, lealdade, necessidades), sem atentar nem que seja indiretamente para a legitimidade (RIVERA, 1995, p. 85).

Observa-se que o enfoque estratégico está presente nas instituições e no exercício administrativo. Rivera sustenta que a questão da interpretação da ação administrativa e da ação comunicativa não é, para Habermas, algo que se resolva em nível da teoria:

Como se relacionam e quem domina quem é uma questão empírica; no entanto, essa relação é permanente. Ela evidencia claramente na dependência do poder administrativo dos fundamentos normativos. Isso se explica pelo seu caráter jurídico. A especificidade do poder administrativo, entretanto, está no fato de contemplar instrumentalmente as normas práticas, as quais valem “como racionalizações de acréscimo a decisões anteriormente induzidas (RIVERA, 1995, p. 86).

O conceito de ação comunicativa sugere a compreensão da ação encaminhada para o entendimento recíproco. A ação que leva à participação social pressupõe um entendimento recíproco sobre algo e os interesses se relacionam às ações. A relação intersubjetiva é capaz de alterar o entendimento do mundo real; para tanto será necessário uma mudança na razão que orienta essas relações, será necessária uma nova concepção de racionalidade.

A relação intersubjetiva provoca uma mudança na compreensão do que é realidade, conhecimento, verdade. A transformação paradigmática da linguagem, cujos pressupostos são o sentido, a argumentação, o consenso, as relações intersubjetivas, o discurso, traz como consequência a ampliação do conceito de racionalidade. A racionalidade comunicativa é construída cotidianamente e historicamente por sujeitos capazes de fala e de ação.

A ideia de um processo de argumentação o mais inclusivo possível e ininterrupto a cada vez mantém, todavia, também depois da exoneração das fundamentações fundamentalistas, um papel importante para o esclarecimento – se não da verdade, ainda assim – da “aceitabilidade racional” ...convincente é o que pode ser aceito como racional. A aceitabilidade racional depende de um procedimento que não protege “nossos” argumentos contra ninguém nem contra nada. O processo de argumentação como tal deve permanecer aberto para todas as objeções relevantes e para todos os aperfeiçoamentos das circunstâncias epistêmicas. Este tipo de prática de argumentação a mais inclusiva e contínua possível se subordina à ideia de uma limitação cada vez maior das formas de entendimento atuais com respeito a espaços sociais, tempos históricos e competências factuais (HABERMAS, 2002, p. 58-59).

A ação comunicativa consiste em tornar a linguagem a sua categoria central, não negando as condições sociais, culturais, subjetivas e históricas dos sujeitos. A racionalidade é compreendida em sua dimensão processual na medida em que falantes e ouvintes buscam entender-se sobre o mundo objetivo, social e subjetivo, em que a racionalidade depende do entendimento entre sujeitos capazes de fala e ação. Habermas estabelece a distinção entre a atividade orientada para um fim e a ação de entendimento.

A objetividade do mundo que supomos, ao falar e agir, está de tal modo entrelaçada com a intersubjetividade do entendimento sobre algo no mundo, que não damos um passo atrás desta correlação, da qual não nos podemos desviar, do horizonte revelado linguisticamente de nosso mundo da vida intersubjetivamente partilhado. Isso não exclui, sem dúvida, uma comunicação sobre os limites dos mundos da vida particulares. Podemos ultrapassar reflexivamente nossas posições de partida hermenêutica a cada vez diferentes e chegar a concepções partilhadas sobre uma coisa disputada (HABERMAS, 2002, p. 56).

A linguagem, na busca de atingir um consenso da verdade, está em intrínseca relação com a realidade. A teoria consensual da verdade está relacionando as pretensões de validade do mundo objetivo, da natureza, dos fatos e das experiências concretas.

Habermas apresenta uma análise das diferentes ações que permeiam o relacionamento entre o Estado e a sociedade, apontando a ação comunicativa como possibilidade de resolução dos conflitos de interesses.

O agir comunicativo visa proporcionar aos homens uma razão que lhes possibilite serem livres e emancipados e nessa perspectiva constrói o conceito de razão comunicativa.

### 3.3 CONTROLE INSTITUCIONAL: ATRIBUIÇÕES LEGAIS PARA O CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA

O Poder Legislativo exerce controle externo de mérito e de legalidade sobre os atos da Administração Pública, com o auxílio dos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71 da CF/88, que estabelece as distintas competências do órgão:

- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, 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, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (sic);

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

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

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

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

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - 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;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

O Tribunal de Contas da União é um órgão colegiado formado por um corpo julgador com um efetivo de nove ministros. Os Tribunais de Contas que atuam nas esferas estadual ou municipal são órgãos colegiados formados por sete conselheiros (BRASIL, 1988, arts.73 e 75).

O Tribunal de Contas da União atua em todo o território nacional. Cada um dos 26 (vinte e seis) estados e mais o Distrito Federal possuem um Tribunal de Contas próprio. A Constituição Federal/88, no art. 31, § 4º, vedou a criação de novos Tribunais de Contas vinculados à esfera municipal, sendo mantidos os então existentes nos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo. O Tribunal de Contas do Município de São Paulo tem uma composição diferenciada, sendo formado por cinco conselheiros. (SÃO PAULO, 1980, art.2º)

O controle externo, nos estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará, é realizado por Tribunais de Contas distintos, um com jurisdição sobre o Estado e outro com jurisdição sobre os entes municipais.

As normas estabelecidas constitucionalmente para o Tribunal de Contas da União, aplicam-se, no que couber, à 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, 1988, art. 75).

Dentre as competências do Tribunal de Contas está a emissão de parecer sobre as contas dos Chefes dos Poderes Executivos de cada esfera de governo, função técnica opinativa; o julgamento privativo das contas dos ordenadores de despesa, quer sejam administradores públicos, quer sejam particulares, por força do art. 70, parágrafo único da CF; e das contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou qualquer outra irregularidade que resulte prejuízo ao erário, tendo amplos poderes investigatórios, tais como inspeções e auditorias sobre atos da Administração Pública, inclusive aplicação de multa proporcional ao dano causado, em caso de ilegalidade da despesa ou irregularidade de contas, com poder de sustação do ato impugnado.

Nos termos do art. 70, parágrafo único, da CF/88, deverá prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelas quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. Assim, o julgamento das contas anuais dos gestores qualificados no dispositivo acima indicado é uma das principais funções desempenhadas pelos Tribunais de Contas. O controle externo realizado pelo TCE, nesses casos, ocorre depois de cometida a irregularidade na aplicação do dinheiro público, ou seja, *a posteriori*. Sobre a formalização, instrução e julgamento do processo, Farias (2007) acrescenta:

Neste caso, o Controle Externo é efetuado *a posteriori*, sendo o processo formalizado quando o gestor responsável dá entrada, no protocolo da Corte de Contas a que se vincula, ao documento de prestação de contas. Segue-se a fase de instrução, que compreende os levantamentos de inspeções de campo cujos resultados são sistematizados em um relatório específico. Caso nesta fase tenham sido identificadas irregularidades, o gestor é notificado, com base no respectivo relatório elaborado, abrindo-se prazo para que apresente suas contra-razões sobre os achados de auditoria (desconformidades) identificados. Ouvida a parte interessada e outras unidades de apoio interno eventualmente acionadas (a Auditoria Geral, o MPCO ou a Procuradoria Consultiva), é procedida a análise e o respectivo julgamento das contas pelos membros do Conselho do Tribunal de Contas, do qual resulta a emissão do respectivo pronunciamento (Parecer Prévio) quanto à sua aprovação ou rejeição. Quando as decisões resultarem na imposição de débito ou multa elas terão eficácia de título executivo (art. 71, § 3º), o que lhes confere caráter terminativo. O processo

é concluído com a publicação da decisão, requisito para sua eficácia. No caso de titulares de cargos políticos (Governadores e Prefeitos), o Parecer Prévio, resultante do julgamento efetuado pelas Cortes de Contas é encaminhado ao respectivo Poder Legislativo para instruir o julgamento político das contas (FARIAS, 2007, p. 72).

O Brasil é um dos países cuja Constituição garante a qualquer pessoa acesso à informação detida pelo Estado. A Constituição obriga os agentes públicos a obedecerem ao princípio da publicidade; em outras palavras, a darem conta do que fazem.

O Tribunal de Contas desempenha as funções fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, corretiva, normativa e de Ouvidoria:

- a) Fiscalizadora: consiste na realização de inspetorias e auditorias em órgãos e entes da administração direta e indireta (no caso do TCU, dos três poderes). Dentro desta função, é examinada a legalidade dos atos de admissão e de aposentadoria, por exemplo, bem como, a aplicação das transferências de recursos federais aos municípios, o cumprimento da LRF (principalmente no que tange à despesa com pessoal), do endividamento público e ainda os editais de licitação, atos de dispensa e inexigibilidade;
- b) Judicante: o título atribuído a esta função gera algumas controvérsias. É importante destacar que os Tribunais de Contas não exercem função jurisdicional. Quando a Constituição de 1988 dispõe, em seu art. 71, II, que compete ao TCU julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, quer dizer que os Tribunais de Contas devem apreciar, examinar, analisar estas contas, até porque exercem, neste exame, função eminentemente administrativa. Esta apreciação pelo Tribunal de Contas está sujeita ao controle do Poder Judiciário em casos de vício de legalidade (jamais quanto ao mérito), não tendo o caráter definitivo que qualifica os atos jurisdicionais. Essa função, aqui chamada de judicante, é que viabiliza a imposição de sanções aos autores de irregularidades, como por exemplo, nos casos de infração à LRF;
- c) Sancionadora: esta função é crucial para que o Tribunal possa inibir irregularidades e garantir o ressarcimento ao erário. Entre as penalidades normalmente aplicadas estão, por exemplo, a aplicação de multa proporcional ao débito imputado, multa por infração à LRF, afastamento do cargo de dirigente que obstrui a auditoria, decretação de indisponibilidade de bens por até um ano, declaração de inidoneidade para contratar com a administração pública por até cinco anos, declaração de inabilitação para o exercício de função de confiança, dentre outras. Note-se que a Constituição de 1988 prevê que as decisões do Tribunal de Contas que importarem em imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo (art. 71, §3º), o que tem gerado uma certa celeuma quanto à competência para sua execução. Há vozes sustentando que as mesmas deveriam ser executadas pelo próprio Tribunal de Contas, e não pelas Procuradorias de cada unidade federativa (e, no caso da União Federal, pela Advocacia-Geral da União), como é feito hodiernamente, em função do disposto nos artigos 131 e 132 da CR/88. O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se manifestar sobre o tema e, em maio de 2002, no Recurso Extraordinário nº 223.037-1 decidiu, por unanimidade, em sentido contrário à promoção da execução judicial pela Corte de Contas, por ausência de previsão expressa sobre a matéria. Apesar deste precedente, acredita-se não ser esta uma decisão definitiva, principalmente em função da mudança de composição da Corte Suprema iniciada no ano de 2003. Voltando à questão da imposição de sanções pela Corte de Contas, faz-se oportuno frisar que não fica inviabilizada a aplicação de penalidades em outras instâncias como a cível, criminal e eleitoral. Assim, por exemplo, a Justiça Eleitoral pode tornar inelegíveis aqueles administradores que tiveram suas contas julgadas irregulares nos cinco anos

- anteriores ao pleito, independente da aplicação de multa ou imputação de débito;
- d) Consultiva: consiste na elaboração de pareceres prévios sobre as contas do Chefe do Executivo, dos demais Poderes e do Ministério Público, a fim de subsidiar seu julgamento pelo Poder Legislativo. Esta função consultiva engloba ainda as respostas às consultas feitas por determinadas autoridades sobre assuntos relativos às competências do Tribunal de Contas;
  - e) Informativa: esta função é desempenhada mediante três atividades: envio ao Poder Legislativo de informações sobre as fiscalizações realizadas, expedição dos alertas previstos pela LRF e manutenção de página na Internet contendo dados importantes sobre a atuação do Tribunal, as contas públicas, dentre outros;
  - f) Corretiva: engloba dois procedimentos que se encontram encadeados (e que estão nos incisos IX e X do art. 71 da CF/88): a fixação de prazo para a adoção de providências que visem o (sic) cumprimento da lei e a sustação do ato impugnado quando não forem adotadas as providências determinadas. Em se tratando de contratos, a matéria deverá ser submetida ao Poder Legislativo. Se este não se manifestar em 90 dias, o Tribunal de Contas poderá decidir a questão;
  - g) Normativa: decorre do poder regulamentar conferido pela Lei Orgânica, que faculta a expedição de instruções, deliberações e outros atos normativos relativos à competência do tribunal e a organização dos processos que lhe são submetidos e
  - h) Ouvidoria: consiste no recebimento de denúncias apresentadas pelo controle interno, por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. É aquele contato dos Tribunais de Contas com a sociedade anteriormente mencionado. A apuração destas denúncias será sigilosa, a fim de se proteger a identidade do denunciante e a própria honra e imagem dos envolvidos, até que seja tomada uma decisão (ALMEIDA, 2005 in FARIAS, 2007, p. 67).

Na atividade dos Tribunais de Contas, o controle da corrupção passa a ser uma busca contínua. A função preventiva do Tribunal de Contas tende a ser enfatizada em sua ação fiscalizadora. A fiscalização é preventiva na medida em que fiscaliza o correto emprego do dinheiro público, atuando na contenção de abusos do poder administrativo, garantindo uma boa gestão orçamentária.

A Administração Pública está sujeita a fiscalização interna e externa, sobretudo de legalidade e legitimidade dos seus atos; portanto o sistema de controle não se restringe apenas às despesas públicas. A atividade fiscalizadora do Tribunal de Contas não deve se limitar à análise da legalidade formal dos atos de gestão. A legitimidade deve ser considerada um acréscimo em relação à legalidade, exigindo especialmente a consecução da finalidade pública, que é peculiar à atuação estatal. A legitimidade está baseada no equilíbrio e na harmonia entre os valores sociais, éticos e morais (GARCIA, 2006).

Não cabe ao Tribunal de Contas tomar o lugar do administrador, comprometendo o implemento de programas de governo ou mesmo realizando modificações próprias da Administração.

Cabe-lhe, tão-somente, verificar a observância dos princípios regentes da atividade estatal, sem intrometer-se na esfera de liberdade legitimamente exercida pelo agente público, mas a análise da economicidade torna indiscutível que a Corte de Contas deverá realizar o controle do aspecto material dos atos de execução orçamentária (GARCIA, 2006, p. 147).

A sonegação de informações sobre as contas, por si só, gera indícios de ato de improbidade administrativa e impede a realização do controle interno e externo:

A Lei de Responsabilidade Fiscal exige a transparência da gestão fiscal, devendo haver a divulgação, com amplo acesso à população, dos planos, orçamentos, prestações de contas e o respectivo parecer prévio... A omissão é decorrente da falta de prestação de contas no prazo legal conforme o art. 48, inc. VI da referida lei... A sonegação de informações sobre as contas, por si só, gera indícios de ato de improbidade administrativa e impede que o controle interno e externo da Administração Pública se perfaça... Com a prestação, a sociedade tomará ciência se o administrador público ou particular gera bem a coisa pública. A moralidade no trato com a coisa pública exige uma eficaz e tempestiva prestação de contas, para que a máquina administrativa se locomova com segurança e com cursos reduzidos, homenageando o princípio da economicidade (MATTOS, 2005, p. 463).

A eficácia das decisões dos Tribunais de Contas é instrumento essencial da ação de controle. O órgão encarregado pela execução deve ter em mãos informações sintéticas e exatas do título executivo. O acórdão deve indicar o valor da dívida e a data da ocorrência do dano, permitindo sua liquidação, ou seja, a certeza do valor da obrigação. A decisão tem natureza jurídica declaratória e constitutiva, uma vez que afirma a vontade da lei aplicada ao caso concreto e declara a existência da obrigação.

O intercâmbio entre o Ministério Público e o Tribunal de Contas possibilita a solicitação de auditorias específicas, uma vez verificada a ilegalidade de qualquer despesa, para impor à Administração Pública providências necessárias para o exato cumprimento da lei e sustação da execução do ato impugnado.

Farias (2007), ao comparar a atuação do Tribunal de Contas de Pernambuco com a atuação do Ministério Público Estadual, descreve os diversos tipos de controle exercido sobre a Administração Pública.

Podemos dizer que quando está em jogo o relacionamento entre a sociedade e o Estado, estamos falando de controle horizontal ou controle vertical, correspondentes às situações em que a entidade (Estado ou sociedade) exerce o controle sobre si mesma ou sobre a outra. Segue-se a distinção entre controle institucional, exercido por uma instituição (geralmente pública) cujo mandato envolve essa atividade, e o controle social, aquele efetuado pela sociedade, de forma organizada ou mediante a atuação isolada de cada cidadão. Finalmente, uma terceira classificação encontrada na literatura considera a existência do chamado controle externo em oposição ao controle interno (ou autocontrole), de acordo com a relação de independência do ente controlador com respeito ao controlado. Como estamos falando de instituições

públicas, um dos resultados concretos desta análise foi a adoção do segundo enfoque, (controle institucional versus controle social) – utilizado no próprio título da dissertação - servindo os demais para adjetivar a forma de sua realização. Assim o controle institucional pode ser horizontal ou vertical, quando exercido sobre outros entes públicos (do Estado) ou sobre a sociedade, respectivamente. Igualmente pode ser interno ou externo, de acordo com a relação de subordinação do ente controlador com respeito ao titular do mesmo poder (Executivo, Legislativo ou Judiciário) e esfera (Federal, Estadual ou Municipal) em que está inserido (FARIAS, 2007, p. 120).

O Tribunal de Contas pode assumir um papel mais efetivo na função preventiva da probidade administrativa no que tange ao correto emprego dos dinheiros públicos. Entre os meios preventivos de contenção de abusos do poder administrativo, a atuação dos Tribunais de Contas tem buscado garantir uma boa gestão orçamentária.

Para o Tribunal de Contas da União, o conceito de efetividade traz a relação entre os resultados e os objetivos que deram origem à ação institucional, ou seja, reflete a relação “entre o impacto previsto e o impacto real de uma atividade” (BRASIL, 2000, p. 12)

A Constituição Federal, ao regular a atividade do Tribunal de Contas, confere-lhe iniciativa própria ou por solicitação do Poder Legislativo para a realização de auditorias e inspeções de natureza contábil, orçamentária, operacional e patrimonial, nas entidades da Administração Pública direta e indireta e das sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público e para prestar informações a respeito (art. 71, IV e VII), consagrando específico direito de petição a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato para denunciar irregularidades ou ilegalidades nesse âmbito (art. 74, § 2º).

A existência do controle específico da probidade administrativa reservado à própria Administração Pública não elimina a adoção de outros meios com um caráter mais permanente de vigilância da probidade administrativa. Não basta o despertar de uma consciência ética nos agentes públicos, mas são necessárias medidas de controle dos gastos públicos, controle mais eficiente e impessoal (FERNANDES, 2000).

A Administração Pública está sujeita à fiscalização interna e externa, sobretudo de legalidade e legitimidade dos seus atos, portanto o sistema de controle não se restringe apenas às despesas públicas.

O Tribunal de Contas, ao exercer a função judicante, deve permitir que os denunciados possam produzir todos os meios de prova em direito admitidos, inclusive prova testemunhal, aplicando-se, subsidiariamente ao seu Regimento Interno e à sua Lei Orgânica, os dispositivos do Código Processual Civil e a Constituição Federal. Assim estará o Tribunal de Contas respeitando os princípios da ampla defesa e do contraditório, do devido processo legal, da isonomia, da presunção da inocência e da razoabilidade.



Portanto, a atividade fiscalizadora do Tribunal de Contas envolve não só aspectos relacionados à legalidade dos atos de gestão, mas também alcança outros princípios da Administração Pública:

A atividade fiscalizadora desempenhada pelo Tribunal de Contas não deve se limitar à análise da legalidade formal dos atos de gestão, sendo expresso o texto constitucional no sentido de que abrangerá a valoração da legitimidade e da economicidade dos atos de ordenação de despesa, alcançando o exame da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, o que inclui a análise da regularidade dos incentivos fiscais concedidos (GARCIA, 2006, p. 147).

A Constituição Federal, no art. 71, § 3º, dispõe que “as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”. A natureza do título executivo tem fundamento na própria Carta Magna, porém é indispensável a existência da Lei para qualificar como título executivo a decisão das cortes estaduais ou municipais. Portanto suas decisões têm força executiva e, mesmo referindo-se ao TCU, as disposições da Constituição aplicam-se, no que couber, às outras cortes de contas.

O controle externo exercido pelo Tribunal de Contas passa a ser confrontado com a necessidade do controle social sobre a Administração Pública, uma vez que somente o controle externo não tem garantido o efetivo combate à improbidade administrativa.

Conclusão:

Neste capítulo foi tratado o referencial teórico relevante ao estudo. As definições necessárias para o entendimento dos atos de improbidade administrativa, atos que contrariam a finalidade da Administração Pública e desafiam os órgãos fiscalizadores, em particular o Tribunal de Contas, a encontrar um modo mais efetivo para o controle dessas condutas.

A criação de instrumentos jurídicos de repressão às práticas de improbidade não tem sido suficiente para controle efetivo dessas ações, sendo fundamental uma adequação desses instrumentos à realidade social.

A inexistência de mecanismos de controle social e a ineficácia dos existentes provocam o desestímulo e a conformação do cidadão frente aos atos de improbidade praticados pelo gestor público. Portanto, a sociedade necessita de espaços de expressão, de canais de participação, e ao Estado cabe programar mecanismos que facilitem essa comunicação.

A Teoria da Ação Comunicativa, ponto culminante do pensamento de Jurgen Habermas, evidencia a importância da reconstrução das relações entre Estado e sociedade.

Nos processos de interação entre Estado e sociedade civil, os interesses devem ser compartilhados em função de objetivos comuns, necessários tanto para o setor público quanto para o setor privado.

Na gestão social, o cidadão, assumindo seu papel na organização da sociedade, atua como sujeito social. Portanto, o conceito de gestão social está diretamente relacionado ao conceito de cidadania.

A análise das diferentes ações que permeiam o relacionamento entre o Estado e a sociedade, apresentada por Habermas, aponta a ação comunicativa como possibilidade de resolução dos conflitos de interesses. A ação comunicativa consiste em tornar a linguagem a sua categoria central, nessa ação, falantes e ouvintes buscam entender-se sobre o mundo objetivo, social e subjetivo.

As discussões travadas com os diversos autores, no decorrer deste capítulo, contribuem para o entendimento dos conceitos relacionados ao tema da pesquisa e apontam diretrizes para a interpretação da realidade institucional.

## **4 CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA DO TCE-PE**

Este capítulo tem o objetivo de descrever o resultado da pesquisa básica relacionada ao sistema de controle da Administração Pública realizado pelo Tribunal de Contas de Pernambuco e da participação do cidadão nos anos de 2006 e 2007.

Foram construídas categorias empíricas de análise, com o objetivo de confrontá-las com as categorias teóricas, objeto de descrição no capítulo três. Cada categoria empírica está destacada na estrutura deste capítulo.

A primeira categoria de análise consiste na dinâmica da organização do TCE-PE. Destaca-se o papel exercido pela instituição no controle dos atos dos agentes públicos e no desenvolvimento de ações na tentativa de corresponder aos objetivos previstos em seu planejamento estratégico.

Salienta-se a atuação institucional orientada para um controle preventivo e concomitante da gestão pública, favorecendo a criação de um sistema de combate à improbidade administrativa.

Em seguida, procura-se analisar os canais de comunicação estabelecidos entre o TCE-PE e a sociedade, principalmente por meio dos programas da Escola de Contas Públicas Barreto Guimarães e da Ouvidoria.

A terceira categoria de análise compreende a dinâmica da Ouvidoria e a participação do cidadão por meio das denúncias de irregularidades. Descrevem-se as etapas do processo de coleta das informações confrontando-as com as respostas dadas pelo TCE-PE. A partir da análise do julgamento dos processos associados às denúncias, busca-se identificar o enquadramento das irregularidades nas espécies de improbidade apontadas no referencial teórico, assim como as repercussões da participação do cidadão no controle da gestão pública.

### **4.1 DINÂMICA DA ORGANIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO**

De acordo com o que determina o art. 30, II, § 4º da Constituição do Estado de Pernambuco:

Art. 30 - O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

II - o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, inclusive das fundações e sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público Estadual, e das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outras irregularidades de que resulte prejuízo a Fazenda;

§ 4º - O Tribunal encaminhará a Assembleia Legislativa, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

A estrutura organizacional do TCE-PE é composta por órgãos originários; órgãos superiores e unidades vinculadas; órgãos especiais e órgãos auxiliares. No quadro abaixo visualizam-se as unidades operacionais do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco com as respectivas siglas:

<b>SIGLA</b>	<b>I – UNIDADES ORGANIZACIONAIS</b>
<b>ÓRGÃOS ORIGINÁRIOS</b>	
1ª CAM	Primeira Câmara
2ª CAM	Segunda Câmara
TP	Tribunal Pleno
<b>ÓRGÃOS SUPERIORES E UNIDADES VINCULADAS</b>	
CORG	Corregedoria Geral
ECPBG	Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães
NPC	Núcleo de Planejamento, Controle Interno e Desenvolvimento Organizacional
OUVI	Ouvidoria
PRES	Presidência
<b>ÓRGÃOS ESPECIAIS</b>	
AUGE	Auditoria Geral
MPCO	Ministério Público de Contas
PROC	Procuradoria Consultiva
<b>ÓRGÃOS AUXILIARES</b>	
CAD	Coordenadoria de Administração Geral
CCE	Coordenadoria de Controle Externo
CTI	Coordenadoria de Tecnologia da Informação
Daí	Departamento de Administração e Infra-Estrutura
DCE	Departamento de Controle Estadual
DCF	Departamento de Contabilidade e Finanças
DCM	Departamento de Controle Municipal
DEP	Departamento de Expediente e Protocolo
DG	Diretoria Geral
DGP	Departamento de Gestão de Pessoas
DID	Departamento de Informação e Documentação
DP	Diretoria de Plenário
GC	Gabinetes de Conselheiros
GPPE	Gabinete da Presidência
IR	Inspetorias Regionais
NAP	Núcleo de Atos de Pessoal
NAS	Núcleo de Apoio às Sessões
NEG	Núcleo de Engenharia
NTP	Núcleo Técnico de Plenário
NUC	Núcleo de Comunicação

QUADRO 1 – Relação das siglas das unidades operacionais do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco  
Fonte: TCE-PE. Núcleo de Planejamento, Controle Interno e Desenvolvimento Organizacional.

Com base no diagnóstico organizacional do TCE-PE, elaborado por ocasião dos Planos Operativos Anuais 2002/2003, foram traçados macroobjetivos institucionais e seus desdobramentos em Programas Estratégicos. Esse diagnóstico apontou, quanto ao desempenho do Tribunal e sua relação com o ambiente externo, aspectos que foram considerados para o planejamento de sua atuação nos anos utilizados para a presente pesquisa, ou seja, 2006 e 2007. Portanto, para contextualizar a realidade institucional e as motivações presentes nos programas estratégicos, serão apresentados os resultados do diagnóstico quanto ao ambiente externo e interno.

<b>DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL</b>	
<b>AMBIENTE EXTERNO: AMEAÇAS</b>	
<b>MUITO RELEVANTES</b>	
a) Descrédito da sociedade quanto ao sistema de controle dos gastos públicos, em face da divulgação da insatisfatória atuação dos tribunais de contas. b) Desestruturação organizacional dos entes jurisdicionados. c) Pouca integração dos órgãos de controle.	
<b>RELEVANTES</b>	
a) Reformulação dos órgãos de controle. b) Impacto das reformas (junto aos servidores). c) Dependência da arrecadação estadual, quanto aos repasses financeiros (duodécimos).	
<b>AMBIENTE EXTERNO: OPORTUNIDADES</b>	
<b>MUITO RELEVANTES</b>	
a) Credibilidade junto aos jurisdicionados. b) Modernização da gestão pública c) Interesse da mídia. d) Ampliação dos enfoques de auditoria. e) Fontes alternativas de recursos. f) Relacionamento com outros órgãos. g) Otimização de ações conjuntas com o Ministério Público de PE, criando sinergia e evitando superposição de atividades. h) Aumento da integração entre os diversos órgãos responsáveis pelo controle dos gastos públicos (Unidades de Controle Interno, Ministério Público de PE e Tribunal de Justiça de PE).	
<b>RELEVANTES</b>	
a) Enquadramento em carreira exclusiva de estado. b) LRF e busca da eficácia da gestão pública.	
<b>AMBIENTE INTERNO: FRAQUEZAS</b>	
<b>MUITO RELEVANTES</b>	
a) Deficiência no rito processual. b) Comunicação com a sociedade ineficiente. c) Morosidade processual. d) Comunicação interna deficiente.	

e) Capacidade operacional insuficiente para atender às novas formas de auditoria.
<b>RELEVANTES</b>
a) Política de Capacitação não sistematizada.
b) Cultura de atuação preventiva incipiente.
c) Planejamento e Desenvolvimento Organizacional pouco amadurecidos.
d) Política de Lotação de Servidores deficiente.
e) Infraestrutura inadequada.
f) Deficiência no atendimento ao público externo.
g) Recursos de Tecnologia da Informação insuficientes (softwares).
<b>AMBIENTE INTERNO: FORÇAS</b>
<b>MUITO RELEVANTES</b>
a) Escola de Contas Professor Barreto Guimarães.
b) Ouvidoria.
c) Capacidade do corpo técnico.
d) Atuação do TCE-PE descentralizada.
<b>RELEVANTES</b>
a) Relacionamento interpessoal.
b) Recursos de TI (hardware).
c) Autonomia gerencial.

QUADRO 2 – Diagnóstico institucional do TCE-PE

Fonte: Núcleo de Planejamento, Controle Interno e Desenvolvimento Organizacional.

A partir do conhecimento do diagnóstico institucional, a organização pode direcionar os seus esforços no sentido de explorar pontos fortes existentes e oportunidades externas, eliminando pontos fracos detectados e os efeitos das ameaças do ambiente.

O Plano Estratégico 2004-2008 foi desenvolvido através de várias iniciativas gerenciais, tais como: redesenho de processos, avaliação de desempenho funcional, elaboração de planos operativos anuais, criação de canais de comunicação com a sociedade, programa de desenvolvimento gerencial. O Plano Estratégico do TCE-PE objetivou condensar todas as ações de desenvolvimento organizacional em um único plano, que criasse uma visão corporativa compartilhada, experiência que ainda não tinha sido feita pela instituição.

Com base nos elementos indutores das ações de planejamento, o TCE-PE traçou macroobjetivos organizacionais. A pesquisa buscou dar ênfase aos seguintes: fiscalizar e julgar a aplicação de recursos públicos de forma célere e com qualidade; e interagir com o ambiente externo de forma produtiva. Esses aspectos selecionados no planejamento estratégico estão direcionados à melhoria do controle da Administração Pública, sendo o primeiro relacionado ao controle institucional e o segundo referente ao controle social.

No TCE-PE os tipos de processos foram agrupados por tema, para facilitar a análise do desempenho institucional por meio do julgamento dos processos; assim, destacam-se a análise dos processos de prestação de contas, aposentadorias e pensões, auditorias

especiais, denúncias, consultas, subvenções, relatórios de gestão fiscal, recursos, entre outros. O processo principal é desenvolvido em 4 (quatro) fases distintas: formalização, instrução, julgamento e publicação.

O mapeamento abaixo demonstra o caminho percorrido pelo processo no TCE-PE:

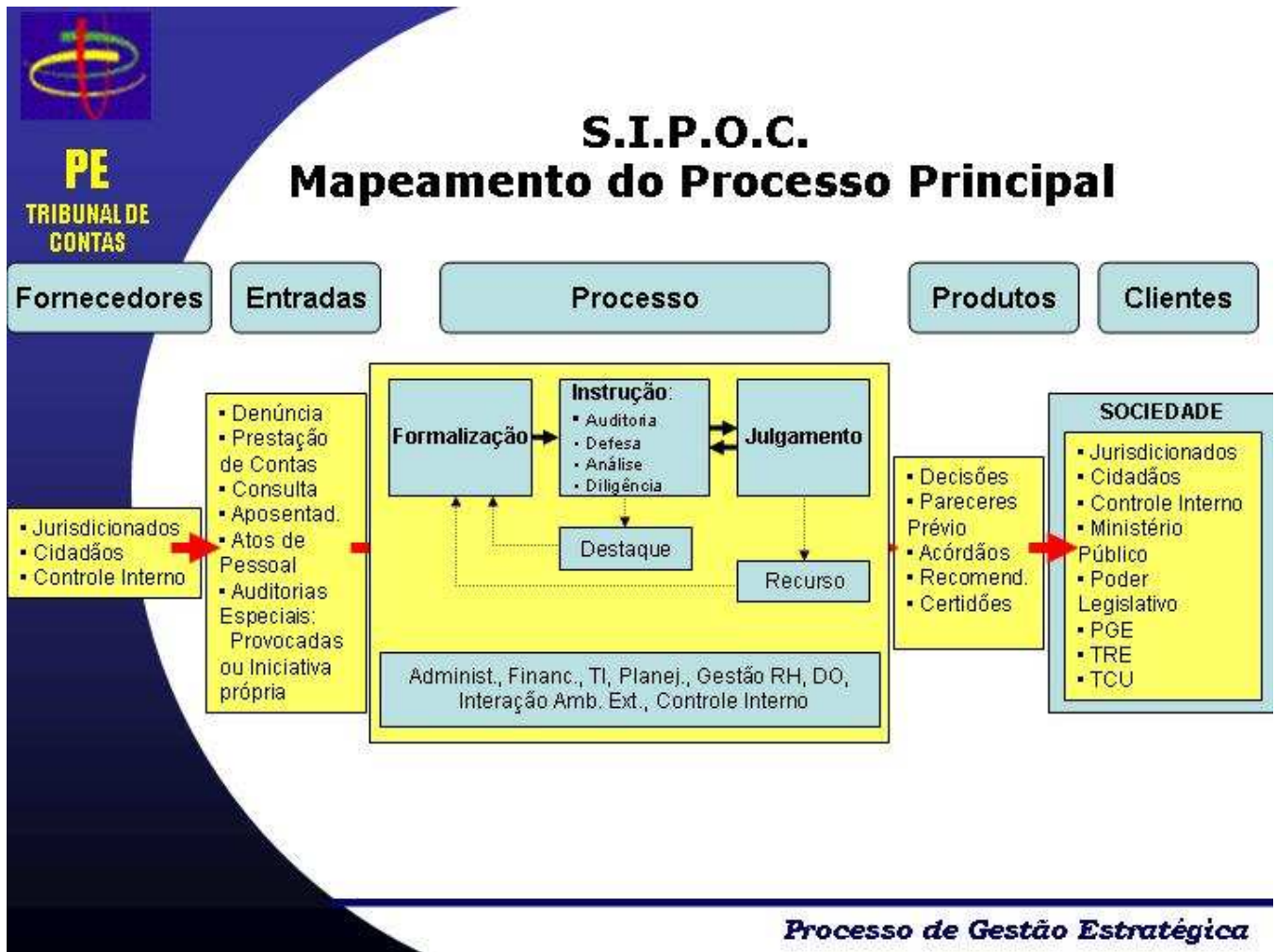


FIGURA 1 - Mapeamento do processo principal do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco  
Fonte: TCE-PE. Núcleo de Planejamento, Controle Interno e Desenvolvimento Organizacional.

#### 4.2 SISTEMA DE COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

No Relatório Anual de Atividades da instituição relativo ao exercício 2007 encontram-se as ações contempladas no Plano Operativo Anual, que se constitui um detalhamento do Plano Estratégico 2004/2008.

Buscando maior celeridade e melhor qualidade da fiscalização, foram introduzidas novas ações e aperfeiçoados os sistemas de controle existentes.

As ações se voltaram para a racionalização dos processos; o fortalecimento dos controles internos com o incentivo às auditorias concomitantes; a otimização dos trabalhos de auditoria e julgamento; o desenvolvimento e implantação/implementação de novas formas de auditoria; o estímulo à estruturação e fortalecimento dos sistemas de controle interno dos jurisdicionados; a instrumentalização por meio eletrônico da auditoria e julgamento; a utilização de mecanismos de cobrança do cumprimento das recomendações exaradas nas decisões, a orientação aos jurisdicionados, entre outras.

Com a análise tradicional das prestações de contas anuais, muitos atos administrativos irregulares só são observados quando já não se pode mais reverter a situação. Para que o controle da administração pública seja mais efetivo é necessário programar novas formas de atuação, nas quais os atos irregulares sejam controlados e prevenidos, contribuindo para melhoria da gestão pública.

Objetivando assegurar maior efetividade às ações de controle, os Tribunais de Contas têm utilizado uma estratégia de análise caracterizada pela fiscalização concomitante ao exercício fiscal em execução. Outra inovação introduzida pelo Tribunal de Contas da União e implementada no TCE-PE foi a auditoria de natureza operacional, Anop, desenvolvendo as auditorias de avaliação de programas e as auditorias de avaliação de desempenho.

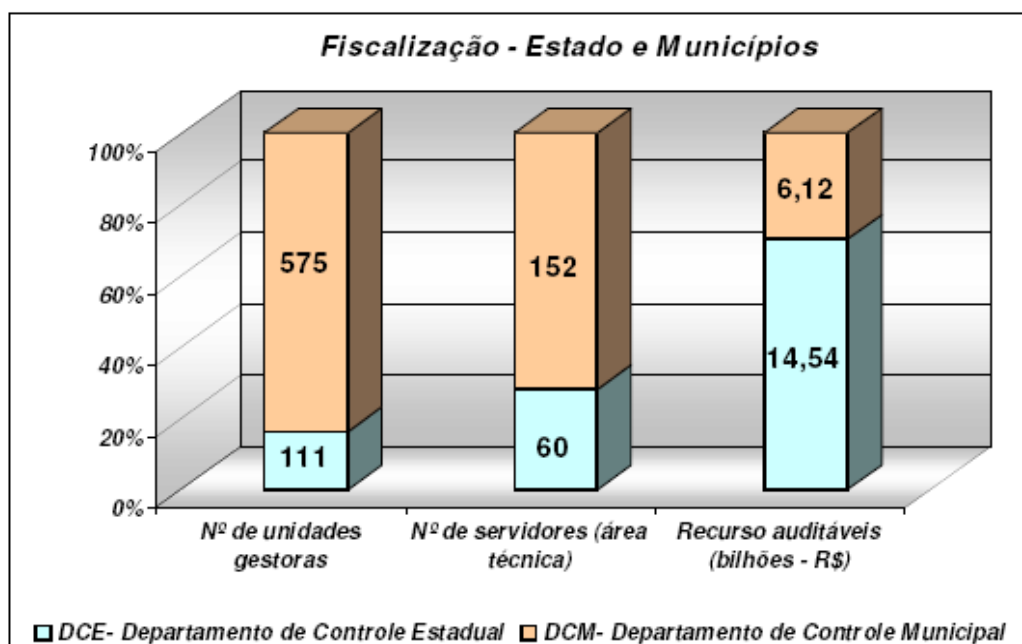
Nessa análise é realizada a avaliação sistemática de um programa de governo em execução, de um órgão ou entidade jurisdicionada ao tribunal. Também é analisado o desempenho da instituição fiscalizada. O procedimento utilizado na Auditoria de natureza operacional foi assim descrito por Farias (2007):

A partir da ponderação de aspectos relacionados à materialidade, ao risco e à relevância, sistematizada mediante a chamada matriz de risco, faz-se uma triagem dos programas e ações potencialmente elegíveis para a auditoria. A seleção é complementada por uma avaliação de viabilidade que orienta a definição e o escopo final da auditoria. As demais fases são realizadas a partir da identificação e a mobilização dos diversos interessados (*stakeholders*), que têm participação ativa no processo. Dentre os vários instrumentos e técnicas utilizados, que inclui o levantamento dos mapas de processos e produtos, vale lembrar a realização de painéis de referência com a participação de especialistas vinculados com o tema da auditoria. É relevante assinalar que este tipo de auditoria deve ser apenas empregado quando há a aceitação do gestor auditado, sem o que a obtenção de dados e informações e, conseqüentemente, o próprio resultado do processo ficam prejudicados. Após a emissão do relatório de auditoria, o gestor é instado a apresentar plano de trabalho específico, indicando as atividades, prazos e responsáveis pela implementação das recomendações ali constantes. Este documento é a base para o processo de monitoramento, essencial para atestar a eficácia e a efetividade do processo (FARIAS, 2007, p. 74).



Nos anos 2006 e 2007, a fiscalização do Tribunal de Contas de Pernambuco contou com 296 técnicos ligados diretamente à atividade de auditoria, área do controle externo.

No gráfico abaixo está detalhado o perfil dos Departamentos de Controle Municipal (DCM) e Estadual (DCE), com o número de unidades gestoras, o número de servidores de fiscalização e os recursos auditáveis entre Estado e Municípios.



Quadro 3 - Fiscalização no Estado e Municípios em 2006 e 2007. Fonte: Relatório anual de atividades/2007 TCE-PE

Objetivando averiguar a conformidade dos valores pagos aos aposentados e pensionistas pelo executivo estadual, com relação aos valores constantes das deliberações emitidas pelo TCE-PE nos respectivos processos, foi utilizado um procedimento de auditoria especial. A partir dos textos dos Acórdãos e de outros sistemas corporativos do Tribunal, do sistema de folha de pagamento do Estado, através de um aplicativo especificamente desenvolvido para esta auditoria, foi criada e estruturada uma base de dados com o objetivo de confrontar os julgados do TCE-PE e as informações obtidas junto à Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco – FUNAPE.

Para a correção de falhas e erros presentes nos editais de concursos públicos, foi intensificado um procedimento de análise de editais, sendo, no ano de 2007, analisados 70 editais de concurso público pelo Núcleo de Atos de Pessoal, NAP, contribuindo para a correção tempestiva e efetiva dos erros encontrados.

Conforme o Relatório Anual de Atividades de Auditorias de Acompanhamento realizadas em 2007, ocorreram auditorias de acompanhamento envolvendo recursos de mais de 1 bilhão de reais. Os principais resultados apurados: anulação de licitações; republicação de editais, após intervenção das equipes de auditoria, identificando falhas que frustravam o caráter competitivo do certame licitatório; editais de concursos públicos revistos; revisão de valores contratados e pagos; fornecimentos de materiais de acordo com as especificações de compra e adoção de controles internos em áreas importantes como compras, almoxarifado, tesouraria e arrecadação tributária.

Na fiscalização das obras públicas realizada pelo Núcleo de Engenharia do TCE-PE destacaram-se a realização de auditorias de qualidade na BR-232 e outras rodovias, gerando processos administrativos no âmbito da Procuradoria Geral do Estado para que as empresas refaçam os serviços defeituosos. As auditorias realizadas em licitações de obras e saneamento da Prefeitura do Recife propiciaram alterações em cláusulas do edital e redução do valor das obras em aproximadamente 5 milhões de reais.

No sistema de coleta de lixo do Recife e em Fernando de Noronha a fiscalização teve como resultado alterações de cláusulas do edital e composições de custo que reduziram em 3 milhões de reais o valor total dos gastos. Em contratação da Secretaria de Habitação do Estado, da auditoria resultou revogação de uma licitação no valor de 14 milhões de reais.

Conforme art. 59, § 1º, II da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Tribunal de Contas alertará os Poderes e Órgãos referenciados quando constatarem que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite. No acompanhamento da gestão fiscal do Estado e Municípios ocorreu formalização de 143 processos pelo não envio do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) ou pelo descumprimento dos limites previstos para as despesas com pessoal e emitidos 249 avisos de “alerta” como recomenda a LRF.

Segundo informação da Corregedoria Geral do Tribunal de Contas de Pernambuco, 64% das multas imputadas até 31 de agosto de 2007 (R\$ 410.714,47) referem-se a processos do Relatório de Gestão Fiscal.

Dos processos julgados, o total de débitos imputados pelo TCE-PE até novembro de 2007 foi de R\$ 27.055.607,18, superando em 232% o valor de 2006.

A tabela abaixo apresenta um demonstrativo dos débitos imputados pelo TCE nos últimos anos.

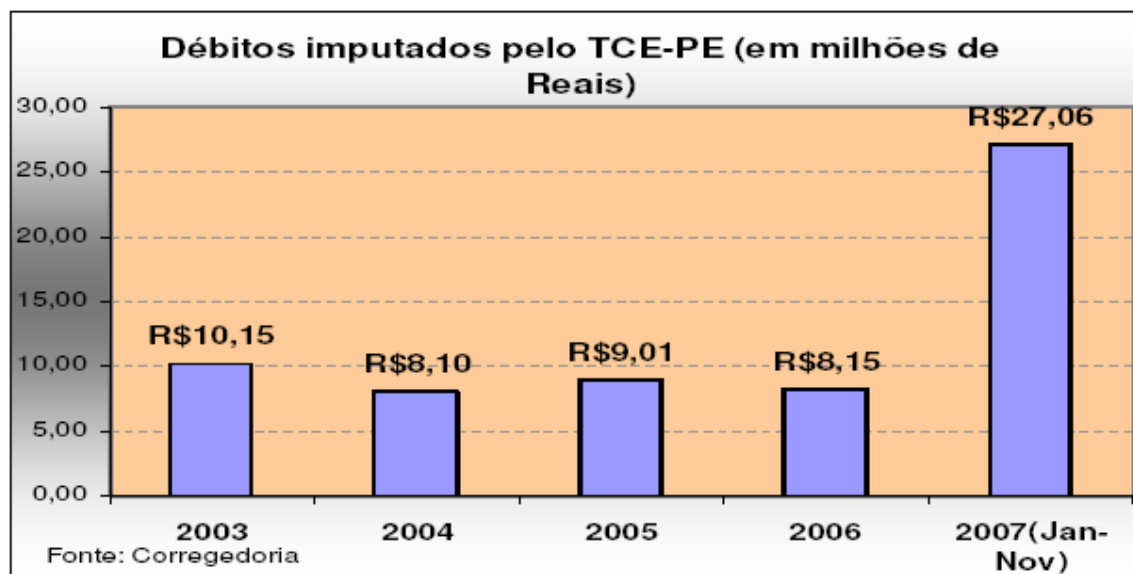


Tabela 1 – Débitos imputados pelo TCE nos últimos anos. Fonte: Corregedoria do TCE-PE

Vem se destacando a ação do TCE-PE direcionada à fiscalização da conduta do agente público no período eleitoral, tendo sido desenvolvido um programa pioneiro, chamado Operação Eleições. A LRF estabeleceu regras relativas ao governante no último ano de mandato, com o objetivo de evitar que o governante assuma compromissos que possam comprometer a gestão de seu sucessor. O programa envolveu o TCE-PE, MPPE, Secretaria da Fazenda, e as Polícias Militar e Civil, para garantir a integridade física dos auditores e promotores.

Assim, o TCE-PE também motivado pelas notícias de utilização ilegal e indevida de recursos públicos durante o período eleitoral, concebeu, planejou e implementou um programa intensivo de fiscalização denominado Operação Eleições. Foi um programa pioneiro no Brasil que consistiu na realização de inspeções semanais em todos os 184 municípios pernambucanos com o intuito de verificar a legalidade e a economicidade da aplicação dos recursos públicos, com ênfase nos dispositivos da LRF, evitando-se a utilização indevida da máquina pública em benefício de qualquer candidato.

O TCE-PE desenvolveu programa de auditoria específico, que privilegiou a fiscalização da movimentação financeira e a correspondente verificação física dos bens, serviços e obras contratados.

Visando conferir maior eficácia ao programa, instituiu, por Resolução, tipo especial de Processo com tramitação mais célere e prioridade no julgamento.

O programa revelou-se um sucesso. Sob o aspecto da punição, 182 (cento e oitenta e dois) processos relativos a 114 (cento e quatorze) municípios foram concluídos ainda em 2000 e encaminhados ao Ministério Público, e por este ao Poder Judiciário. As irregularidades abrangeram diversas áreas. Desde a realização ilegal de despesas até a fraude em licitações e superfaturamento em obras e serviços de engenharia, envolvendo recursos totais de R\$ 13.316.000,00 (treze milhões trezentos e dezesseis mil reais).

Não obstante os resultados mensuráveis apresentados, a grande contribuição da Operação Eleições 2000 foi o aspecto inibidor e preventivo, proporcionado pela presença, semanal, dos técnicos do TCE-PE em todos os municípios do Estado. Estudos realizados durante a Operação confirmam esta afirmação, a exemplo da

redução da média mensal do número de empenhos da despesa realizados até julho de 2000, em comparação com o período posterior ao início do programa especial de fiscalização... (FIGUEIRÊDO, 2003, p. 8).

Os resultados obtidos demonstram a importância de o TCE-PE ter orientado sua atuação para um controle preventivo e concomitante da gestão pública.

#### 4.3 TRIBUNAL DE CONTAS E SEUS CANAIS DE COMUNICAÇÃO COM A SOCIEDADE

Na experiência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco observa-se uma valorização do controle social na transparência da administração.

Diversas ações foram implementadas no TCE-PE objetivando maior interação da instituição com a sociedade e seus jurisdicionados, assim como o aperfeiçoamento da gestão pública.

Os canais de participação oferecidos pelo Tribunal de Contas de Pernambuco fazem parte de uma política de aproximação da instituição com a sociedade. A criação da Ouvidoria, em 2000, foi uma das principais ações visando o estímulo do controle social, tendo sido a primeira ouvidoria em tribunais de contas do país.

A força motriz destas ações foi a clara percepção da necessidade de aproximar o Tribunal da sociedade e consolidá-lo como instrumento de cidadania... A necessidade de estabelecer canais de comunicação, mais eficazes, com a sociedade culminou com a criação, em 2000, da primeira ouvidoria em tribunais de contas brasileiros. Havia uma grande dificuldade para os cidadãos apresentarem denúncias a respeito da má utilização dos recursos públicos, notadamente nos casos em que o potencial denunciante mantinha vínculos de trabalho com o Estado ou Município: a obrigatoriedade de identificação do denunciante. O temor de represálias terminava por desestimular estas iniciativas (FIGUEIRÊDO, 2003, p. 6).

Também foram desenvolvidos programas inovadores no âmbito dos Tribunais de Contas por meio da Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães – ECPBG. O trabalho realizado pela Escola, criada em 1998, consiste numa ação educativa direcionada à transparência da gestão pública e aproximação com a sociedade.

A partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, que elegeu a transparência como um dos seus pilares, a escola tem realizado ações inovadoras com o intuito de assegurar o cumprimento deste princípio da gestão pública. A transparência deve ser

entendida não só como disponibilização de informações, mas, sobretudo informações disponíveis que sejam compreensíveis pelo cidadão mediano. Deve haver compatibilidade entre a linguagem adotada e o destinatário da informação. Caso contrário não se permitirá o exercício do controle por parte daquele que a recebe. O desafio consiste em traduzir a linguagem técnica e estranha ao cidadão comum para outra que lhe seja acessível, sem o receio da banalização, sobretudo diante da constatação de que ser simples não significa ser desprovido de conteúdo (FIGUEIRÊDO, 2003, p. 10).

A Escola de Contas Públicas, desde a sua criação, vem, conjuntamente ao seu trabalho de capacitação e aperfeiçoamento de profissionais no âmbito das contas públicas e áreas afins, desenvolvendo projetos com o objetivo de permitir uma melhor compreensão do cidadão a respeito da utilização de recursos públicos e da prestação de contas. São exemplos desses projetos os textos elucidativos sobre matérias de complexidade técnica – como é o caso das cartilhas informativas, revistas pedagógicas e folhetos de cordel – e dos encontros e seminários periódicos com representantes de entidades públicas.

Sobre a importância da formação do cidadão enquanto “parceiros na fiscalização” dos recursos públicos:

A intervenção do ator político será tão mais eficaz com o empoderamento mediante a capacitação, a qual poderá alargar e qualificar a participação dos cidadãos nos espaços de diálogo público, como em audiências públicas e nos conselhos gestores de política pública. Pode ainda capacitá-los a manifestar-se perante o Ministério Público para apuração de irregularidades contra o patrimônio público e utilizar a ouvidoria com mais clareza das informações com vistas a que as denúncias possam ser apuradas e haja resultados concretos na “saúde política” da nossa sociedade. (SILVA, 2007, p. 99)

A primeira revista pedagógica elaborada pela ECPBG foi destinada aos pequenos produtores rurais beneficiários do Programa de Combate à Pobreza Rural. Essa cartilha serviu de base para um programa de treinamento para 3.160 pequenos produtores rurais, incluindo índios e quilombolas. A segunda tratou dos instrumentos da participação popular na gestão pública, encontrados nos princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A revista “Tudo às Claras”, sobre a LRF, foi transformada em CD e folheto de cordel, forma de poesia popular utilizada em feiras livres dos municípios nordestinos. Com o propósito de colaborar com a diminuição dos gastos com reformas e consertos nas escolas públicas, a revista “Tomando Conta da Escola”, direcionada aos alunos da rede pública de ensino, tratou da importância da preservação do patrimônio público. Destacou-se ainda a revista simplificada, contendo os aspectos técnicos e legais envolvidos na realização de obras e serviços de engenharia (FIGUEIRÊDO, 2003).

A Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães, dando continuidade às ações de aproximação da instituição com a sociedade, desenvolveu o programa *TCEndo Cidadania*. O programa compreende 4 ações desenvolvidas pelos servidores do Tribunal, quais sejam: Fórum TCEndo Cidadania, Escola de Cidadania, Inclusão Digital e Capacitação para Representantes de Conselhos Municipais.

O Fórum TCEndo Cidadania promove um diálogo entre articuladores em políticas sociais públicas dos vários Conselhos da área social, gestores e técnicos. Seu propósito é estimular a participação democrática do cidadão no controle social do dinheiro público, na gestão social das políticas públicas, fortalecendo os Conselhos como espaço de comunicação e construção de relações de cooperação entre os representantes governamentais e não-governamentais.

#### FÓRUM TCEndo CIDADANIA:

A partir de um sentimento compartilhado pelos dirigentes do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e da Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães, em ver a comunidade pernambucana mais inserida no processo social e político, nasceram vários projetos e ações que têm, ao longo dos últimos anos, contribuído para mudar a mentalidade dos cidadãos.

São exemplos dessas iniciativas pioneiras a publicação de textos elucidativos sobre matérias de complexidade técnica e a criação de projetos sociais que visam estimular a participação da sociedade no controle da gestão pública. O mais recente desses projetos é o Fórum do TCEndo Cidadania, criado no mês de março de 2006.

O Fórum do TCEndo Cidadania é promovido nos municípios pernambucanos com o objetivo de congregar a sociedade local em uma espécie de bate papo sobre as políticas públicas e os meios disponíveis aos cidadãos de exercerem os seus direitos, através da participação efetiva na fiscalização dos recursos públicos. Participa do fórum uma média de 200 pessoas, entre autoridades municipais, membros de organizações sociais e cidadãos comuns.

Sem fins lucrativos, o Fórum é promovido por um grupo de voluntários, em sua maioria provenientes do próprio quadro funcional do TCE pernambucano, que visitam os municípios, fazem contato com lideranças políticas locais, divulgam o trabalho nos meios de comunicação e distribuem convites com a população para os eventos que promovem. Nesses eventos são repassados assuntos relevantes para uma boa construção da cidadania, como destacados a seguir:

O que é o Programa TCEndo Cidadania?

O Conceito de Cidadania

Quem é o Tribunal de Contas

O exercício da cidadania através da participação popular

Os tipos de controle dos recursos públicos

As funções dos Tribunais de Contas e suas formas de atuação

O papel dos Conselhos Municipais no exercício da cidadania

A Ouvidoria do TCE

(Fonte: ECPBG)

Nos encontros realizados em municípios do Estado de Pernambuco, o Fórum TCEndo Cidadania estimula a participação da população local no exercício do controle social.

Para os eventos são convidados o chefe do Poder Executivo local, integrantes da Câmara Municipal, do Ministério Público Estadual, líderes religiosos, representantes dos conselhos municipais, ONGs e sindicatos, além da população local.

A proposta do projeto é reforçar e aprofundar conteúdos pertinentes à gestão do dinheiro público, favorecendo uma articulação entre os Conselhos Municipais, utilizando como pressuposto a construção de ações de forma participativa e integrada. Assim, busca-se a articulação com entidades representativas regionais para o fortalecimento dos trabalhos nas regiões, assim como a sensibilização e mobilização dos envolvidos.

Procurando responder de forma mais efetiva às demandas locais e regionais, o TCEndo Cidadania favorece a construção de uma nova concepção na gestão das políticas públicas, uma nova forma de pensar e gerir a coisa pública, valorizando as experiências dos municípios e da região.

Outra ação desenvolvida é a Escola de Cidadania, criada em 2004, visando colaborar para a formação de uma nova mentalidade sobre o serviço público, estimulando a participação cidadã de jovens de escolas públicas e privadas. Ressalta-se a importância da participação do cidadão e da parcela de responsabilidade de cada um, exigindo uma Administração Pública eficiente, transparente e pautada em valores éticos.

#### PROJETO ESCOLA DE CIDADANIA:

A Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães, desde a sua criação, há oito anos, vem, conjuntamente ao seu trabalho de capacitação e aperfeiçoamento profissionais no âmbito das contas públicas e áreas afins, desenvolvendo projetos inovadores voltados para o melhor aproveitamento de suas atividades.

São exemplos desses projetos os textos elucidativos sobre matérias de complexidade técnica - como é o caso das cartilhas informativas, revistas pedagógicas e folhetos de cordel - e dos encontros e seminários periódicos com representantes de entidades públicas. Não por acaso, essas iniciativas têm resultado no estreitamento dos laços entre a sociedade organizada e o Tribunal de Contas do Estado, órgão ao qual a ECPBG está diretamente vinculada.

Em plena sintonia com as demandas atuais da população por uma administração mais eficiente e transparente, pautadas em valores éticos, e conscientes da sua parcela de responsabilidade social para a formação de uma nova mentalidade sobre o serviço público, é que foi criado, em maio de 2004, pelos dirigentes da ECPBG, o Projeto Escola de Cidadania \*.

Mediante a realização de palestras, totalmente gratuitas, e da edição de cartilhas informativas, utilizadas como material de apoio pedagógico, o projeto pioneiro da Escola de Contas tem contribuído para plantar as sementes do futuro, ao inserir os jovens do ensino médio da rede pública e privada do Estado no processo político e social do país.

Sem fins lucrativos, o projeto Escola de Cidadania tem como voluntários, em sua maioria, técnicos do Tribunal de Contas do Estado, que repassam para os jovens conhecimentos básicos sobre os seguintes temas:

- Estado e o seu funcionamento;
- Constituição Federal;
- Estrutura dos Poderes da República;
- Funcionamento da Administração Pública;

Origem e destinação dos recursos públicos;  
 Participação e atuação da sociedade sobre políticas públicas;  
 Importância do controle externo que é exercido pelos TCs;  
 Canais de expressão do cidadão junto ao TCE.  
 (Fonte: ECPBG)

Outra iniciativa que favorece a abertura da instituição para a realidade social é a inclusão digital. Com a inclusão digital é possível democratizar os conhecimentos veiculados pela tecnologia da informação para pessoas que, direta ou indiretamente, fazem parte da comunidade do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, e promover o exercício da cidadania por meio do trabalho voluntário e responsável dos servidores do TCE-PE, de forma a criar uma rede de intercâmbio sócio-cultural entre promotores e beneficiários. O projeto foi criado no ano de 2006, capacitando 45 (quarenta e cinco) prestadores de serviço do TCE-PE sobre matéria de informática, pessoal da limpeza, copeiros, motoristas, auxiliares de serviços gerais, entre outros, que nunca tinham tido a oportunidade de receber os conhecimentos básicos sobre informática.

No ano de 2007, o projeto se expandiu, passando a beneficiar também os familiares dos funcionários de firmas terceirizadas do TCE-PE, sendo capacitadas 147 (cento e quarenta e sete) pessoas, incluindo crianças e jovens familiares dos seus prestadores de serviço. Para os anos seguintes, o objetivo do projeto é capacitar pessoas das comunidades vizinhas do TCE-PE, bem como alunos de escolas públicas da região, mediante parcerias que visem multiplicar o conhecimento e promover a inclusão social.

#### PROJETO INCLUSÃO DIGITAL:

Idealizado pelos gestores da Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães (ECPBG) no ano de 2006, esse projeto social foi desenvolvido com a colaboração voluntária de vários servidores do TCE-PE. A iniciativa é uma forma de expandir o acesso de pessoas que não trabalham diretamente com o computador ao mais moderno veículo de informação e comunicação.

O Projeto Inclusão Digital, desde então, vem preenchendo uma lacuna no trabalho de capacitação voltado para a responsabilidade social, habilitando, com aulas práticas e teóricas, funcionários de firmas terceirizadas que trabalham para o TCE-PE e seus familiares, sobre os programas básicos de informática, propondo também beneficiar, a partir do exercício de 2008, comunidades carentes que vivem nos bairros próximos daquele órgão.

Sem fins lucrativos, as aulas do Projeto Inclusão Digital são ministradas por servidores voluntários do TCE-PE no Laboratório de Informática da ECPBG, e divididas basicamente em 3 módulos dispostos a seguir:

1. Windows
2. Word
3. Internet

(Fonte: ECPBG)



Outra iniciativa desenvolvida é a capacitação para representantes de Conselhos Municipais, visando, sobretudo, à orientação dos conselheiros sobre sua importância na definição e controle das políticas públicas.

As capacitações para representantes de conselhos municipais tiveram início no ano de 2006, quando as lideranças do Tribunal de Contas de Pernambuco perceberam a necessidade de instruir os cidadãos que tinham uma participação na condução das políticas públicas elaboradas pelos governos.

As primeiras capacitações para representantes dos conselhos municipais aconteceram nos municípios de Surubim, Petrolina e Altinho, beneficiando 154 pessoas. No ano seguinte, em 2007, mais 35 municípios foram visitados, totalizando 1.440 representantes capacitados.

Em janeiro de 2007, com o conteúdo programático revisado para atender melhor as demandas do seu público-alvo, ampliaram-se as capacitações para 1.133, em um total de 26 municípios.

#### PROJETO DE CAPACITAÇÃO PARA REPRESENTANTES DE CONSELHOS MUNICIPAIS:

As capacitações para representantes de conselhos municipais surgiram a partir dos debates surgidos nas conversas do Fórum do TCEndo Cidadania, quando os voluntários daquele Projeto perceberam que uma parcela específica da população organizada dos municípios visitados necessitava ser informada sobre assuntos específicos para exercerem com eficiência o seu papel de mediador entre a população e os gestores públicos. Pois os representantes dos conselhos municipais de diversas áreas, como educação e saúde, são pessoas escolhidas pela sociedade para ajudarem os governantes a aplicar da melhor maneira possível os recursos públicos.

As aulas de capacitação para representantes de conselhos municipais, que têm carga horária de 16 horas distribuídas em dois dias úteis da semana, são ministradas por técnicos do Tribunal de Contas de Pernambuco, que se deslocam semanalmente para os municípios. Uma parte do conteúdo programático dessas capacitações é similar ao do Fórum do Projeto TCEndo Cidadania (para saber mais sobre o Fórum, clique aqui); o restante dos assuntos contidos no conteúdo programático das capacitações se referem às funções e responsabilidades dos representantes dos conselhos municipais. Eis abaixo o conteúdo completo do Projeto Capacitação de Representantes de Conselhos Municipais:

- O que é TCEndo Cidadania?
- O Conceito de Cidadania
- Quem é o Tribunal de Contas
- O exercício da cidadania através da participação popular
- Os tipos de controle dos recursos públicos
- As funções dos Tribunais de Contas e suas formas de atuação
- O papel dos Conselhos Municipais no exercício da cidadania
- A Ouvidoria do TCE

Noções sobre os principais Conselhos Municipais

- O Conselho Municipal de Saúde
- O Conselho Municipal de Assistência Social
- O Conselho Tutelar
- A Composição dos Conselhos Municipais

- A Participação da Sociedade
  - A Participação do Governo
  - Segmentos Específicos
    - As Funções e as Responsabilidades dos Conselheiros
  - As atribuições dos conselheiros municipais
  - A forma de atuação
  - Suas responsabilidades
    - Instrumentos de Controle
  - Controle Social
  - O Ministério Público
  - O Tribunal de Contas
  - A Câmara dos Vereadores
  - A Prefeitura
  - ONGs
    - Noções sobre Recursos Públicos
  - Noções sobre Orçamento Público
  - Noções sobre Licitação e Contratos
  - Noções sobre o processamento da despesa pública
  - Gastos com Saúde
  - Gastos com Educação - FUNDEB
    - Prestação de Contas dos Recursos
  - Transferências dos Recursos
  - Contabilização dos Recursos
  - Prestações de Contas dos Recursos
- (Fonte: ECPBG)

A abertura de canais de comunicação com a sociedade, por meio da Escola de Contas, possibilita a “disponibilização do conhecimento para que o cidadão tenha a capacidade de acompanhar as contas dos gestores e participar do processo de formulação e acompanhamento de políticas públicas”. (SILVA, 2007, p.94).

Essas iniciativas têm favorecido não só a transparência da gestão pública, mas sobretudo um estreitamento dos laços entre a sociedade e o Tribunal de Contas do Estado, órgão ao qual a ECPBG está diretamente vinculada.

#### 4.4 PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO E OUVIDORIA

Para viabilizar a atuação mais eficiente da administração, no sentido de se satisfazer, de forma efetiva os interesses sociais, foram implantadas as chamadas “Ouvidorias Públicas”, que serviriam de eixo entre o Órgão Público e a população (SILVA, 2001).

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

O conceito de Ombudsman tem se firmado como um instrumento de responsabilidade da Administração Pública diante do cidadão, funcionando como uma instituição de controle dos erros cometidos pela burocracia.

O ombudsman é um instrumento democrático que foi amplamente adotado pelos países democratas que têm interesse genuíno na melhoria do relacionamento entre o Estado e o cidadão...a própria existência do ombudsman ou ouvidoria é simbólica de um desejo social autêntico de ver que a administração pública é bem conduzida e que os indivíduos são tratados de forma adequada, como uma afirmação de dignidade humana, boa vontade e respeito mútuo...mas a real justificativa para a instituição está nos erros cometidos pela burocracia em geral, que por ela foram verificados e que escaparam dos outros controles administrativos. (ASPER YVALDES, 2000, p.202)

O serviço de ouvidoria está amparado no art. 1º da Constituição Federal de 1988 que coloca a cidadania como um dos fundamentos da República. O exercício do direito à cidadania também teve um grande incentivo com a criação do Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990 e com a Emenda Constitucional 19, art. 37, parágrafo 3º, inciso I, de 04 de junho de 1998.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I- as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento aos usuários e a avaliação periódica, externa e interna da qualidade de serviços.

II- acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII.

III- A disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo do cargo, emprego ou função na administração pública.

As ouvidorias públicas se configuram como “instrumentos jurídicos” que ensejam aos cidadãos a possibilidade de participarem, “diretamente ou através de representantes, dos processos decisórios, das execuções ou controles das tarefas” desempenhadas pela Administração Pública (PEREZ, 2004, p. 109).

Pereira ressalta que a inclusão da eficiência como princípio da Administração Pública e o reconhecimento do cidadão como usuário do serviço público, amplia o modo de controle passando a ser não só do cidadão sobre o Estado, mas também desse em relação aos agentes privados prestadores de serviço público.

O controle passa a ter ênfase não mais nos procedimentos e sim nos resultados, analisando o cumprimento das metas e dos objetivos acordados... Nessa medida, o

fundamento jurídico do âmbito de competência das Ouvidorias além de legal, passa, em largo espectro, a ser também contratual. Assim, o controle executado pela sociedade por meio das ouvidorias passa a ter como parâmetro a missão, as diretrizes, os objetivos e as metas estabelecidos no contrato de gestão ou no planejamento do ente público. (PEREIRA, 2003, p. 51)

A ouvidoria se caracteriza como um mecanismo de controle social. Visa, precipuamente, através de sua atuação, garantir a satisfação do interesse público, dando abertura ao cidadão se manifestar sobre a atuação do Estado. Assim, independentemente de se estar exercendo ou não o controle institucional por meio da ouvidoria, esta sempre será caracterizada como método de exercício do controle social, pois a preocupação primária de tal instituto reside na observância dos interesses da sociedade.

O controle social é fundamental para aumentar a eficácia ao suprir as imprecisões no agir administrativo, mantendo a coerência na atividade administrativa.

O aumento da participação dos cidadãos, exercendo o controle social, “acompanhando as ações da gestão pública e avaliando os objetivos, processos e resultados”, torna-se essencial para uma atuação administrativa mais célere e eficaz na consecução das demandas da sociedade (FACCIONI, 2006, p. 8).

Dentre os resultados que podem ser obtidos com o controle social a ser exercido pelas ouvidorias, destacam-se uma maior eficiência na atuação administrativa; satisfação do interesse público; promoção da aproximação entre a administração pública e os cidadãos; aperfeiçoamento do Estado; transparência; democratização das informações; consolidação de uma democracia participativa; credibilidade das instituições; consolidação de uma sociedade verdadeiramente democrática com desenvolvimento econômico e mais justiça social (OLIVEIRA, 2002).

Ressalta-se a possibilidade de denúncia de irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas que pode ser realizada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, ou seja, um dos principais mecanismos de controle sociais previstos no art. 74 da atual Constituição da República Federativa do Brasil.

Apesar do papel relevante do Tribunal de Contas no combate à improbidade, a efetividade desse controle exige a participação de múltiplos atores sociais. Portanto, para que o Tribunal de Contas realize o combate efetivo à corrupção, torna-se imprescindível a participação do cidadão através do controle social, atuando como um parceiro na tarefa de fiscalizar.

O Tribunal de Contas se propõe a desempenhar o papel constitucional de fiscalizar, controlar e orientar a aplicação dos recursos públicos, estimulando o exercício da

cidadania. O Cidadão é chamado a prestar sua colaboração na fiscalização do uso dos recursos públicos, como forma de exercício de cidadania.

A Constituição Federal, ao regular a atividade do Tribunal de Contas, confere-lhe iniciativa própria ou por solicitação do Poder Legislativo para a realização de auditorias e inspeções de natureza contábil, orçamentária, operacional e patrimonial nas entidades da Administração Pública direta e indireta e das sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público e para prestar informações a respeito (art. 71, IV e VII), consagrando específico direito de petição a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato para denunciar irregularidades ou ilegalidades nesse âmbito (art. 74, § 2º).

O incentivo à participação comunitária efetiva nas decisões administrativas, a exemplo do orçamento participativo, mediante consultas e audiências públicas, ou seja, mecanismos de controle e participação popular decisória na Administração Pública, em consonância com o art. 37, § 3º, da Constituição Federal. Um exemplo dessa atuação é o trabalho das ouvidorias dos Tribunais de Contas.

A Ouvidoria do Tribunal de Contas da União (TCU) recebe informação a respeito de ato praticado por agente público jurisdicionado ao Tribunal, quando este ato envolve irregularidade na aplicação de recursos federais.

Para irregularidades que envolvam a utilização de recursos públicos estaduais ou municipais, o cidadão deve oferecer denúncia ao Tribunal de Contas do Estado ou ao Tribunal de Contas do Município, quando existente.

#### **4.4.1 Dinâmica da Ouvidoria do TCE-PE**

A Ouvidoria do Tribunal de Contas de Pernambuco foi criada por meio da Lei Complementar Estadual nº 036/2001, Lei Orgânica do TCE/PE, em 26 de novembro de 2001. O objetivo proposto foi o de receber as sugestões de aprimoramento, reclamações ou críticas sobre os serviços prestados, além de receber informações relevantes sobre atos de gestão praticados no âmbito da Administração Direta e Indireta nas esferas estadual e municipal.

A iniciativa do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco foi motivada pela necessidade de criar instrumentos que garantam a transparência e visibilidade de suas ações, permitindo aos cidadãos o exercício de seus direitos; pelo imperativo de implantar mecanismos que permitam o fácil acesso do público às suas atividades e de garantir um canal

de comunicação através do qual a população possa se manifestar e, por fim, pela necessidade de melhorar a realização dos serviços de auditoria (PEREIRA, 2003).

Compete à Ouvidoria, conforme disposições contidas no Manual da Organização da Ouvidoria:

- a) Promover a co-participação da sociedade na missão de controlar a administração pública, garantindo uma maior transparência e visibilidade das ações do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco;
- b) receber, registrar, analisar e encaminhar aos segmentos competentes sugestões de aprimoramento, críticas e reclamações sobre os serviços prestados pelo Tribunal de Contas;
- c) Receber, registrar, analisar e encaminhar aos segmentos competentes do Tribunal informações relevantes sobre atos de gestão praticados no âmbito da administração direta e indireta do Estado e dos Municípios, de forma a subsidiar os procedimentos de auditoria no exercício do controle externo, sem prejuízo da garantia constitucional de formulação de processo regular de denúncia junto ao Tribunal;
- d) informar ao cidadão e às entidades interessadas sobre os resultados das demandas encaminhadas ao Tribunal de Contas, ressaltando as providências adotadas pelas unidades solucionadoras, permitindo o fortalecimento da imagem institucional, a aproximação do órgão com a sociedade e o exercício do controle social;
- e) Divulgar, junto à sociedade e servidores, a missão da Ouvidoria, seus serviços e formas de acesso como instrumento de controle social; manter instalações físicas e meios de comunicação eletrônica, postal e telefônica para recebimento das demandas do cidadão; manter controle, acompanhar e requisitar da unidade solucionadora do Tribunal informações sobre averiguações e providências tomadas no que se refere às demandas registradas na Ouvidoria;
- f) manter banco de dados informatizado contendo respostas fornecidas pelos segmentos competentes, que deverão ser atualizados periodicamente, com vistas a minimizar o número de solicitações internas;
- g) estimular a realização de pesquisas, seminários e cursos sobre assuntos relativos ao exercício da cidadania e do controle social;
- h) promover a disseminação e zelar pela aplicação da *Carta de Princípios da Ouvidoria*, no âmbito interno do Tribunal de Contas. (Fonte: Ouvidoria)

As informações recebidas pela Ouvidoria do TCE-PE são denúncias de irregularidades sobre atos de gestão dos órgãos jurisdicionados; consultas ou pedidos de informação sobre temas técnicos da área de sua competência; elogios, reclamações ou sugestões em relação aos serviços prestados pelo Tribunal.

FORMAS DE COMUNICAÇÃO COM A OUVIDORIA DO TCE-PE
Cartas: serviço gratuito oferecido por meio de convênio com a Empresa de Correios.
Disque Ouvidoria: serviço gratuito de telefone (08000811027);
Correio eletrônico: mensagem eletrônica pelo <i>E-mail</i> - <a href="mailto:ouvidoria@tce.pe.gov.br">ouvidoria@tce.pe.gov.br</a> - ou pelo endereço eletrônico – <a href="http://www.tce.pe.gov.br">www.tce.pe.gov.br</a> ;
Expresso cidadão: Quiosque eletrônico disponível no Expresso Cidadão (agência do governo do Estado de Pernambuco onde são oferecidos diversos serviços públicos);
Telefone: serviço oferecido por meio de telefone fixo normal (3413- 7775);
Visita Pessoal: serviço oferecido na sede do TCE-PE, (Rua da Aurora, 885, Boa Vista, Recife-PE); FAX: serviço oferecido por meio do fax – 3221-7791.

Tabela 2 - Formas de comunicação com a Ouvidoria do TCE-PE. Fonte: Ouvidoria

Destacam-se os principais conceitos e classificações utilizados na Ouvidoria:

Principais conceitos:

**Demandas:** são todas as informações encaminhadas pelo cidadão.

**Informações:** reclamações, críticas, sugestões, elogios, informações de atos de gestão e pedidos de orientação técnica.

**Órgão reclamado:** Órgão ou entidade relacionado com as informações encaminhadas pelo demandante. Tal órgão pode ser inclusive o próprio TCE-PE.

**Segmento competente:** departamento, órgão ou entidade competente para analisar preliminarmente a demanda, ou tomar conhecimento da mesma. Caso a demanda passe a fazer parte de um processo formal, mesmo que tal processo seja julgado por outra área do TCE, o “segmento competente” continua sendo o que fez a análise preliminar.

**Indicadores de desempenho:** meios de verificação dos resultados alcançados pela Ouvidoria relativos ao processo de atendimento ao cidadão.

**Classificação das demandas:**

Quanto à natureza da demanda

a) **Informações sobre atos de gestão:** informações sobre atos administrativos com indícios de irregularidades praticadas por gestor público jurisdicionado.

b) **Solicitação de orientação técnica:** solicitações referentes a informações sobre o TCE ou instituições públicas quanto a dúvidas ou esclarecimentos de assuntos pontuais. As orientações são realizadas por meio de informação de legislação, jurisprudência, páginas da “internet”, etc., observando-se a legislação interna que trata do processo relativo à Consulta.

c) **Reclamações ou críticas:** referentes a atendimento e serviços do TCE.

d) **Sugestões:** sugestões ao TCE para o aprimoramento dos serviços internos do TCE.

e) **Elogios.**

Quanto às competências do Tribunal de Contas:

**Demandas próprias:** informações relacionadas às competências e atribuições do Tribunal de Contas.

**Demandas impróprias:** informações não relacionadas com a missão ou as competências do Tribunal de Contas.

Quanto à situação da demanda:

- **Demandas concluídas:** aquelas que recebem uma resposta conclusiva.

São exemplos de respostas conclusivas: Quando o setor competente informar a Ouvidoria o resultado de sua fiscalização e, quando tiver indícios de procedência, com a informação que constará em item de relatório de prestação de contas ou auditoria especial; Esclarecimentos, justificativas ou providências terminativas tomadas quanto às reclamações, críticas e sugestões; Agradecimentos aos elogios do demandante e encaminhamento ao setor elogiado; Orientações técnicas fornecidas ou esclarecimento apresentado quanto ao mecanismo de consultas formais; Esclarecimentos necessários sobre informações de atos de gestão que foram resolvidas sem a necessidade de formalização de processo e as consideradas inconsistentes pela equipe técnica de auditoria; Retorno ao cidadão, explicando a impossibilidade de análise da demanda imprópria, por exceder às atribuições constitucionais do Tribunal de Contas; Retorno ao cidadão, explicando a impossibilidade de análise do conteúdo da informação, por outros motivos, tais como:

- informações genéricas ou mal formuladas;
- informações irrelevantes ou não prioritárias;
- perda de objeto.

- **Demandas em andamento:** aquelas que ainda não receberam uma resposta conclusiva:

**Demandas com resposta parcial:** quando o segmento competente encaminha um

posicionamento parcial referente à apuração dos fatos citados na demanda, para posterior conclusão.

**Demandas em análise pela Ouvidoria:** quando a demanda encontra-se na Ouvidoria para análise do seu conteúdo e das respostas recebidas e para elaboração de respostas.

**Queixa em Cobrança:** quando a demanda não obteve resposta parcial ou conclusiva do segmento competente, no prazo de 10 dias úteis ou no prazo estipulado pelo segmento competente.

**Demanda cancelada:** quando ocorre duplicidade de demanda de um mesmo demandante e sobre o mesmo assunto. Neste caso, cancela-se a mais recente.

**Quanto à procedência da demanda:**

**Demandas procedentes:** quando as informações, após análise da equipe de auditoria, forem consideradas pertinentes, válidas e suficientes para ensejar a inclusão desta em um processo formal no Tribunal ou outros tipos de encaminhamentos necessários.

**Demandas improcedentes:** quando as informações, após análise da equipe de auditoria, forem consideradas impertinentes, inválidas ou insuficientes.

**Quanto à identificação do demandante:**

**Demandas identificadas:** quando o demandante informa um meio de contato (e-mail, telefone, endereço).

**Demandas sigilosas:** quando o demandante se identifica (informa um meio de contato), no entanto, solicita que seja guardado sigilo sobre a sua identificação, ou quando a Ouvidoria acha necessário adotar tal procedimento.

**Demandas anônimas:** quando o demandante não se identifica ou não fornece meio de contato.

(Fonte: Manual de procedimentos da Ouvidoria)

Para recebimento das informações do cidadão, todas as demandas são registradas no Sistema Informatizado da Ouvidoria – SISOUVI. Para registrar a demanda no sistema são preenchidos os campos específicos do formulário de atendimento (ver tela abaixo). O sistema automaticamente gera um número sequencial, que se constituirá na identificação da referida demanda.

Formulário de atendimento ao cidadão utilizado no SISOUV, Sistema Informatizado da Ouvidoria:

**Atendimento**

**Tribunal de Contas Estado de Pernambuco**

**Ouvidoria Formulário de Atendimento**

Número: 3133 Data: 08/04/2004

Nome: \_\_\_\_\_

Telefone: ( ) - \_\_\_\_\_ Identificação: \_\_\_\_\_

Reivindicação: \_\_\_\_\_

Tipo Orgão:  
☐ Interno ☐ Externo Não Competente ☐ Externo Competente

Orgão N Competência: \_\_\_\_\_ Orgão Reclamado: \_\_\_\_\_

Forma de Atendimento: \_\_\_\_\_ Segmento do TCE: \_\_\_\_\_

Natureza: \_\_\_\_\_ Status da Queixa: \_\_\_\_\_

Assunto: \_\_\_\_\_

Sub-Assunto: \_\_\_\_\_

**Controle**

	Forma	Observação	Prazo
Encaminhamento Interno	//		//
Encaminhamento Externo	//		//
Respostas ao Cidadão	//		
Resposta do Órgão	//		Resposta Órgão
Reencaminhamento	//		//

Incluir Alterar Imprimir Fechar



Quadro 4 - Formulário de atendimento ao cidadão. Fonte: SISOUV

Após o recebimento e registro da informação do cidadão, a demanda poderá ter os seguintes destinos:

- encaminhada para análise por órgão externo ao TCE-PE;
- encaminhada ao segmento competente para análise e providências;
- respondida conclusivamente pela Ouvidoria.

A análise da demanda por parte dos segmentos responsáveis pelo controle externo tem o objetivo de proceder à apuração das denúncias apresentadas através das demandas registradas para que a Ouvidoria encaminhe resposta ao cidadão.

A equipe de auditoria poderá enviar uma resposta parcial para a Ouvidoria para acompanhamento do cidadão, ou no final do processo de apuração, enviar uma resposta conclusiva. A Ouvidoria comunica ao cidadão a conclusão ou andamento da respectiva demanda, objetivando mantê-lo informado das providências pertinentes ao longo do processo. Para isso são repassadas as respostas por intermédio dos meios de comunicação disponíveis, tais como, *e-mail*, ofícios, telefone, entre outros.

Quando a demanda recebe uma resposta conclusiva do segmento competente, ocorre o registro na Ouvidoria, conforme a situação abaixo:

DCAP – em julgamento: demandas concluídas pelos segmentos competentes que tenham sido associadas a processos formais, ainda não julgados.

DCAP – julgada: demandas concluídas pelos segmentos competentes associadas a processos formais julgados

DCAR – aguardando relatório: demandas concluídas pelos segmentos competentes que estejam aguardando relatório de auditoria.

DCAS – aguardando solução: demandas concluídas pelos segmentos competentes que estejam aguardando a implementação de alguma ação, exemplo: i) abertura de processo de auditoria especial, ii) implementação de recomendação por parte do jurisdicionado, iii) implementação de solução interna no TCE-PE.

(Fonte: Manual de Procedimentos da Ouvidoria)

A Ouvidoria utiliza também, como forma de divulgação, canais de comunicação tais como: entrevistas em rádios locais e divulgações em escolas públicas.

A Ouvidoria, juntamente com o Núcleo de Comunicação do Tribunal, elaborou material de divulgação referente às atividades desenvolvidas no ano de 2007. Essa campanha procurou evidenciar as áreas de atuação do Tribunal para facilitar a compreensão daquilo que

deve ser denunciado. O material de divulgação foi distribuído principalmente em transportes coletivos da Região Metropolitana do Recife e em órgãos públicos. Essa divulgação provocou um aumento de 100% no volume de demandas registradas na Ouvidoria nos últimos meses de 2007.

#### Texto distribuído pela Ouvidoria em escolas públicas estaduais e municipais:

O Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE) é a instituição pública que fiscaliza a aplicação dos recursos públicos. Todos os órgãos municipais e estaduais têm a obrigação legal de prestar contas ao TCE. Criado em 1968 e o seu controle visa combater e prevenir ilegalidades, falhas não intencionais, corrupção, descaso e desperdício do dinheiro público. O dinheiro público vem dos tributos arrecadados (impostos, taxas e contribuições de melhoria). Têm por fim custear a saúde, educação, cultura, justiça, obras de engenharia, limpeza urbana e outros serviços prestados à população. A sociedade, como beneficiárias desses serviços, pode e deve colaborar com o Tribunal de Contas, ficando mais atenta às ações dos gestores públicos, contribuindo para seu melhor desempenho no controle dos gastos públicos. Além de estar aberto a reclamações e sugestões que a população tem a fazer, o TCE age também no sentido de esclarecer as regras com as quais se faz a administração pública. A forma mais rápida de entrar em contato com o TCE é através da Ouvidoria que é seu canal de comunicação com a sociedade. A Ouvidoria atende aos cidadãos recebendo sugestões, reclamações ou críticas dos serviços prestados pela administração pública e pelo próprio TCE. Além disso, esclarece as regras com as quais se faz a administração pública. A Ouvidoria também recebe informações relevantes sobre os atos de gestão do Governador, Prefeitos, Presidentes das Câmaras de Vereadores, tesoureiros, diretores de empresas públicas e autarquias, etc., buscando tornar mais eficiente a fiscalização do dinheiro público, do dinheiro do povo! (Fonte: Ouvidoria do TCE-PE)

O TCE-PE, na implementação do programa Operação Eleições, realizou, por meio da ouvidoria, a seguinte divulgação:

Durante o período eleitoral, o TCE estará fiscalizando seu município e verificando se os gastos realizados não estão sendo utilizados de maneira irregular e em benefício de determinada candidatura. Estaremos atentos as proibições impostas pela Legislação Eleitoral (Lei nº 9.504/97) e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Qualquer irregularidade será comunicada ao Ministério Público Estadual, nosso parceiro na Operação. A Legislação Eleitoral (Lei nº 9.504/97) proíbe, durante o período eleitoral, o uso por candidatos de bens móveis e imóveis públicos, de materiais, serviços ou pessoal da Prefeitura, a distribuição gratuita de bens, a propaganda. A Prefeitura também não pode contratar pessoal, nem fazer shows. Se isso acontece em seu Município, denuncie ao Tribunal de Contas (fonte: Ouvidoria do TCE-PE).

Com o objetivo de estimular e qualificar o exercício do controle social, por meio do intercâmbio de informações com as entidades da sociedade civil organizada que também desempenham funções de controle, foi criado o projeto Parcerias Regionais Permanentes.

A Ouvidoria, além de coordenar e participar de reuniões com a participação de especialistas em temas técnicos previamente acordados entre os parceiros, fornece

regularmente o material de divulgação. Nessa parceria, ainda lhe cabe promover, em conjunto com a Escola de Contas Públicas Barreto Guimarães, a capacitação dos conselhos gestores municipais, viabilizando a divulgação de dados sobre receitas municipais, processos julgados e outros temas de interesse dos municípios e parceiros.

Cabe à entidade parceira participar das reuniões e capacitação dos conselhos municipais, estimular a participação dos membros de sua entidade, atuando como multiplicadores de informação sobre controle social e distribuindo o material de divulgação da Ouvidoria em seus eventos.

#### Projeto Parcerias Regionais Permanente:

O projeto visa manter parcerias com entidades da sociedade civil organizada, que sejam qualitativa e quantitativamente representativas, suprapartidária com o propósito de multiplicar as ações de divulgação da Ouvidoria. Contemplará as seguintes atividades:

- a) Reuniões periódicas com os parceiros, para entrega de materiais promocionais, orientações técnicas e avaliação da parceria, conforme projeto a ser reavaliado anualmente;
- b) Quando solicitado pelos parceiros, participação em encontros com temas relacionados à competência do Tribunal.

(Fonte: Ouvidoria)

Com o propósito de estimular o público interno para a importância do controle social e da ação da Ouvidoria, foi desenvolvido o Projeto Ouvidoria Itinerante:

O projeto tem como objetivo a sensibilização dos servidores lotados nos diversos departamentos do Tribunal, no sentido de otimizar os procedimentos relativos ao atendimento ao cidadão, bem como divulgar a Ouvidoria ao público externo, esclarecendo sobre as competências do Tribunal, distribuindo material de promoção e registrando eventuais demandas.

Distribuição de cartas-resposta nas agências dos correios relacionadas no contrato de serviços celebrado entre o Tribunal de Contas e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT).

Divulgação de cartazes da Ouvidoria, em conformidade com a política de comunicação do TCE-PE.

(Fonte: Ouvidoria)

Para acompanhar e avaliar o desempenho dos serviços da Ouvidoria foram criados procedimentos para medição dos indicadores e resultados dos trabalhos. Através do SISOUVI, no primeiro dia útil de cada mês, é verificada a situação das demandas registradas no trimestre, para fins de medição mensal dos indicadores, conforme planilha específica constante nos arquivos da Ouvidoria. Os indicadores medem o tempo médio gasto para cada tipo de demanda concluída, representando o somatório das diferenças entre a data de

conclusão da demanda e a data do seu registro inicial, dividindo-se este resultado pelo número total de demandas concluídas.

Esse procedimento é realizado para as demandas concluídas pela Ouvidoria; demandas concluídas pelos segmentos competentes não associadas a processos; demandas não associadas a processos; demandas concluídas aguardando relatório; demandas concluídas pelos segmentos competentes associadas a processos em julgamento e demandas julgadas.

Para efeito de acompanhamento gerencial, os indicadores da Ouvidoria são medidos mensalmente.

A ouvidoria do TCE-PE realiza uma pesquisa entre os cidadãos após a conclusão das demandas. O cidadão informa se ficou satisfeito quanto ao tratamento dado às denúncias e quanto ao tempo de resposta para apuração e providências.

#### **4.4.2 Demandas apresentadas pelo cidadão**

Foram selecionadas 110 denúncias de irregularidades na aplicação do dinheiro público apresentadas nos anos 2006 e 2007. O critério adotado para a definição da amostra foi não-probabilística por tipicidade, com a seleção das demandas consideradas procedentes, uma vez que nem todas as informações sobre os atos de gestão são consideradas práticas irregulares ou contrárias ao interesse público.

Com base nas características legais dos atos de improbidade, identificaram-se as condutas de agentes públicos enquadradas como tal. A pesquisa compreendeu tanto as denúncias investigadas e solucionadas pela equipe técnica do Tribunal, sem a necessidade de um processo formal, como aquelas transformadas em processos de auditoria especial ou incluídas nos relatórios dos processos de prestação de contas.

O estudo consistiu na verificação dos passos percorridos tanto pelo cidadão como pelo Tribunal de Contas para a apuração e encaminhamento dado para os casos levantados.

As informações sobre o conteúdo das denúncias e toda a documentação pertinente a elas foram colhidas nos sistemas internos da Ouvidoria, SISOUV. Tal acesso foi possível pelo fato de o pesquisador fazer parte do quadro dos servidores do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

A tabela abaixo demonstra a natureza da informação trazida pelo cidadão no período estudado.

<b>PERÍODO 2006/2007</b>		
NATUREZA	QUANTIDADE	PERCENTUAL
CRÍTICA/RECLAMAÇÃO	185	10%
ELOGIO	12	1%
ATOS DE GESTÃO	1.157	62%
ORIENTAÇÃO TÉCNICA	463	25%
OUTROS	35	2%
TOTAL GERAL	1.852	100%

Tabela 3 - Natureza das informações apresentadas à Ouvidoria do TCE. Fonte: Ouvidoria

Das 1.852 demandas recebidas entre 2006 e 2007, 1.307 eram anônimas, representando 71% das demandas apresentadas.

<b>PERÍODO 2006/2007</b>		
DEMANDAS	QUANTIDADE	PERCENTUAL
ANÔNIMAS	1.307	71%
IDENTIFICADAS	545	29%
TOTAL GERAL	1.852	100%

Tabela 4 – Percentual das demandas anônimas e identificadas em 2006 e 2007. Fonte: Ouvidoria

Os assuntos trazidos pelos cidadãos à Ouvidoria do Tribunal de Contas de Pernambuco dizem respeito a irregularidades na gestão pública, especificamente nas Prefeituras, Câmaras Municipais, Agências, Autarquias, Fundos, Institutos Previdenciários, Secretarias Municipais e Estaduais.

Dentre as denúncias analisadas, destacam-se as seguintes irregularidades: acúmulo de cargos; admissão de pessoal, aposentadoria, concurso público, contratos, doações indevidas, desvios de recursos, aplicação indevida do dinheiro do FUNDEB, licitação, merenda escolar, obras e serviços de engenharia, orçamento público, mau uso do patrimônio público, irregularidade na prestação de contas, remuneração de pessoal, transporte escolar nos municípios, atendimento nos postos de saúde, entre outros.

Irregularidades mais frequentes apresentadas nesse período:

IRREGULARIDADES APRESENTADAS EM 2006 E 2007	Nº DEMANDAS	%
ACÚMULO DE CARGOS	34	2,53
ADMISSÃO DE PESSOAL	56	4,17
APOSENTADORIA/VANTAGENS PESSOAIS	103	7,67
ATRASO DE SALÁRIOS E PROVENTOS	55	4,10
CONCURSO PÚBLICO	61	4,55
CONTRATOS/ATRASO A FORNECEDORES	79	5,89
DESVIOS DE RECURSOS/DOAÇÕES INDEVIDAS	22	1,64
EDUCAÇÃO/MERENDA ESCOLAR /FUNDEB	71	5,29
GESTÃO ADMINISTRATIVA	96	7,15
LICITAÇÃO (EXCETO OBRAS)	336	25,04
DESCUMPRIMENTO DA LRF	147	10,95
MOROSIDADE TRAMITAÇÃO DE PROCESSOS (TCE)	10	0,75
OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA	37	2,76
PRESTAÇÃO DE CONTAS	148	11,03
PATRIMÔNIO PÚBLICO	22	1,64
PREVIDÊNCIA	12	0,89
SAÚDE	11	0,82
TRANSPORTE ESCOLAR	12	0,89
VERBAS FEDERAIS	15	1,11
ORÇAMENTO PÚBLICO	15	1,11
TOTAL	1342	100%

Tabela 5 – Percentual de irregulares apresentadas em 2006 e 2007. Fonte: Ouvidoria

A maioria das denúncias é referente às Prefeituras e Câmaras Municipais. Esse dado reflete a precariedade das condições de vida nos Municípios do Estado de Pernambuco e a submissão histórica da população carente. Isto explica a dificuldade do cidadão em participar do controle social da gestão pública.

A realidade social e econômica dos municípios pernambucanos reforça o tipo de relação existente entre o cidadão comum e o agente público, detentor do poder político local. O número significativo de demandas anônimas demonstra o temor, a submissão e a dependência da população, dificultando o combate às irregularidades praticadas na gestão pública municipal.

Dentre as demandas analisadas, algumas apresentaram mais de uma irregularidade, sendo catalogadas da seguinte forma:

**INFORMAÇÕES RELEVANTES SOBRE ATOS DE GESTÃO  
DENUNCIADAS PELO CIDADÃO EM 2006 E 2007**

Lei n. 8.429/92 define os atos de improbidade, classificando-os em três espécies: atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito (art. 9º, I a XII); atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário (art. 10, I a XIII); e atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11, I a VII).

ESPÉCIES DE MPROBIDADE	IRREGULARIDADES
VANTAGEM PATRIMONIAL INDEVIDA/ENRIQUECIMENTO ILÍCITO (art. 9º, I a XII);	DESVIOS DE RECURSOS; DOAÇÕES INDEVIDAS PAGAMENTO IRREGULAR DE PESSOAL; LICITAÇÕES E CONTRATOS; OSCIPS/SUBVENÇÕES SOCIAIS; OBRAS PÚBLICAS; ACUMULO DE CARGOS;
ATOS LESIVOS AO PATRIMONIO PÚBLICO/PREJUÍZO AO ERÁRIO PÚBLICO (art. 10, I a XIII)	DESVIOS DE RECURSOS; DOAÇÕES INDEVIDAS; ACÚMULO DE CARGOS, LICITAÇÕES E CONTRATOS; OBRAS PÚBLICAS;
ATOS CONTRÁRIOS AOS PRINCÍPIOS DA ADMININISTRAÇÃO PÚBLICA (art. 11, I a VII).	CONCURSO PÚBLICO; LICITAÇÕES E CONTRATOS; APOSENTADORIAS; CONTRATAÇÃO DE PESSOAL; ATRASO DE SALÁRIOS; PAGAMENTO IRREGULAR; DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL; MOROSIDADE TRAMITAÇÃO DE PROCESSOS (TCE); OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA ORÇAMENTO PÚBLICO; PRESTAÇÃO DE CONTAS; PATRIMÔNIO PÚBLICO

Tabela 6 – Relação das irregularidades apresentadas com as espécies de improbidades administrativas. Fonte: A autora.

As denúncias trazidas pelo cidadão são repassadas para as equipes de auditoria, tanto dos departamentos de controle estadual como de controle municipal. As Inspetorias Regionais, distribuídas pelo interior do Estado de Pernambuco, recebem as demandas referentes aos municípios jurisdicionados.



FIGURA 2 – Mapeamento da Jurisdição das Inspetorias Regionais do TCE-PE.

<b>1: IRMS - Inspetoria Regional Metropolitana Sul</b> Cabo de Santo Agostinho Camaragibe Chã de Alegria Escada Glória do Goitá Ipojuca Jaboatão dos Guararapes Moreno Palmares São Lourenço da Mata Vitória de Santo Antão	<b>2: IRMN - Inspetoria Regional Metropolitana Norte</b> Abreu e Lima Aliança Araçoiaba Carpina Condado Goiana Igarassu Itamaracá Itambé Itapissuma Itaquitinga Nazaré da Mata Olinda Paudalho Paulista Tracunhaém	<b>3: IRPA - Inspetoria Regional de Palmares</b> Água Preta Amaraji Barreiros Belém de Maria Catende Cortês Gameleira Garanhuns Jaqueira Joaquim Nabuco Lagoa dos Gatos Maraial Primavera Ribeirão Rio Formoso São Benedito do Sul São José da Coroa Grande Sirinhaém Tamandaré Xexéu
<b>4: IRSU - Inspetoria Regional de Surubim</b> Bezerros Bom Jardim Buenos Aires Camutanga Casinhas Cumaru Feira Nova Ferreiros Frei Miguelinho João Alfredo Lagoa de Itaenga Lagoa do Carro Limoeiro Macaparana Machados Orobó Passira Salgadinho Santa Maria do Cambucá São Vicente Férrer Taquaritinga do Norte Timbaúba Toritama Vertente do Lério Vertentes Vicência	<b>5: IRBE - Inspetoria Regional de Bezerros</b> Agrestina Altinho Barra de Guabiraba Belo Jardim Bonito Brejo da Madre de Deus Camocim de São Félix Caruaru Chã Grande Cupira Gravatá Jataúba Panelas Pombos Riacho das Almas Sairé Santa Cruz do Capibaribe São Caetano São Joaquim do Monte Surubim Tacaimbó	<b>6: IRGA - Inspetoria Regional de Garanhuns</b> Águas Belas Angelim Arcoverde Bom Conselho Brejão Cachoeirinha Caetés Calçado Canhotinho Capoeiras Correntes Iati Ibirajuba Jucati Jupi Jurema Lagoa do Ouro Lajedo Palmerina Paranatama Quipapá Saloá São Bento do Una São João Terezinha



<b>7: IRAR - Inspetoria Regional de Arcoverde</b> Afogados da Ingazeira Alagoinha Brejinho Buíque Carnaíba Custódia Ibimirim Iguaraci Inajá Ingazeira Itaíba Itapetim Manari Pedra Pesqueira Poção Quixaba Sanharó Santa Terezinha São José do Egito Sertânia Solidão Tabira Tacaratu Tupanatinga Tuparetama Venturosa	<b>8: IRSA - Inspetoria Regional de Salgueiro</b> Belém de São Francisco Betânia Cabrobó Calumbi Carnaubeira da Penha Cedro Flores Floresta Itacuruba Jatobá Mirandiba Parnamirim Petrolândia Petrolina Santa Cruz da Baixa Verde São José do Belmonte Serra Talhada Serrita Terra Nova Triunfo Verdejante	<b>9: IRPE - Inspetoria Regional de Petrolina</b> Afrânio Arapipina Bodocó Dormentes Exu Granito Ipubi Lagoa Grande Moreilândia Orocó Ouricuri Salgueiro Santa Cruz Santa Filomena Santa Maria da Boa Vista Trindade
---	---	--

A demanda só é considerada concluída quando existe uma resposta definitiva a ser dada ao cidadão. Uma questão é respondida diretamente pela equipe da Ouvidoria, quando não depende da investigação de fatos. Sendo necessária a verificação das alegações, as equipes de auditoria, após a apuração e análise, elaboram um relatório, concluindo pela procedência ou improcedência da demanda.

Constatada a procedência das informações, as irregularidades tornam-se pontos específicos do relatório de prestação de contas ou objetos de auditorias especiais. Nesses casos, somente com o julgamento do processo a demanda será definitivamente concluída.

No entanto, após a constatação da procedência das alegações, o cidadão é informado do encaminhamento dado pelo Tribunal e da importância da denúncia para o trabalho de fiscalização.

Quando um processo de prestação de contas é considerado irregular, o Tribunal pode determinar os seguintes procedimentos: que o dinheiro objeto de desvio ou aplicado indevidamente seja devolvido aos cofres públicos; pode aplicar multa; emitir declaração de inidoneidade; comunicar a rejeição das contas à justiça eleitoral; enviar cópia do processo

julgado ao Ministério Público para fins de ações penais, ou ainda, adotar outras medidas cabíveis.

A demanda abaixo demonstra como ocorre a apresentação e o encaminhamento das denúncias. Vale ressaltar que a numeração indicada para cada demanda corresponde ao controle efetuado internamente pela Ouvidoria.

#### **DEMANDA 6848**

##### **Cidadão do Município de Garanhuns**

“Venho demonstrar minha insatisfação com algumas coisas que andam acontecendo na Prefeitura Municipal de Garanhuns, a qual eu como cidadão que pago meus impostos em dia e funcionário da prefeitura não posso me calar diante dos acontecimentos, por isso peço a vossa excelência que apure a fundo esses fatos e irá constatar essas irregularidades, como se o Tribunal fizer uma grande fiscalização e uma grande Auditoria na Prefeitura de Garanhuns principalmente na Secretaria de Educação vai encontrar a maior irregularidade já mais vista nesse Município. Há um esquema montado para que empresas sejam beneficiadas em licitações na Prefeitura Municipal de Garanhuns, como a Ancar e a empresa de propriedade do senhor Marcos Acauã a qual vem sendo beneficiada em todas as obras no Município em troca não sei do quê! Na área da educação em esquema que já está sendo investigado pelo Ministério Público sobre os transportes escolares a qual há empresas que não trabalham mas há o pagamento mensal a ela e os que trabalham superfaturam para serem reembolsados ao ouvidor do Município e ao Prefeito Sr. Luiz Carlos.

Também na educação empresas que fornecem a merenda escolar, algumas só entregam a nota, pois não comercializam o produto destinado a merenda mas mesmo assim a prefeitura firmou contrato com ela, empresas também envolvidas na operação AL CAIDA do SERTÃO continuam vendendo notas a prefeitura de Garanhuns, vale salientar que Outubro e Novembro a merenda não chegou as escolas mas deve ter havido o pagamento. Nas reformas das escolas a empresa que ganhou a licitação foi beneficiada para vencer as licitações. No recapeamento asfáltico e no asfalto que está sendo feito no Município a Ancar montou um esquema para vencer a licitação.

Na parceria da Prefeitura com os moradores para calçamento de ruas, uma empresa foi contratada e licitada, mas o material usado e os carros que levam o material são da prefeitura, então qual o teor do contrato com essa empresa?

O secretário de finanças foi exonerado, mas continua recebendo através de um contrato e usando o celular da Prefeitura e o carro da Prefeitura até o mês de Outubro.

Na eleição da nova mesa diretora da câmara o Prefeito e o Ouvidor do Município perseguiram vereadores por não aceitarem proposta deles que eram de comprar vereadores para que votassem em seu candidato a Presidente e chegaram a oferecer cerca de 50 mil reais para cada vereador que viesse a votar no seu candidato de onde viria esse dinheiro, por que tanta ganância pela Presidência? O que esse governo esconde tanto? Tudo isso foi falado pelos vereadores durante o discurso era bom que vossa excelência escutasse os discursos dos vereadores para averiguar as *denúncias* feitas por eles pois não se pode ficar calado com isso tudo, Garanhuns não merece isso e só vocês do TCE tem força maior para apurar tudo, estou com isso fazendo meu papel de cidadão e depositando toda minha confiança no maior órgão capaz de apurar esses desmandos no Município de Garanhuns.”

OBS: Informações genéricas. Não conseguimos maiores informações do cidadão, pois se trata de carta anônima.

##### **RESPOSTA:**

Em 14/03/2007, encaminhamos à IRPA, para análise e providências.

Em 17/ 09/ 07 recebemos resposta da IRPA, através do PETCE: 13120/07, informando que:

1- Quanto à construtora ANCAR, pode-se concluir que as duas contratações realizadas pela prefeitura assemelham-se bastante a uma prestação de serviços

executados de forma contínua A empresa vem realizando obra ao longo de mais de 05 anos. Analisada na PC Ex 2006.

2 - Quanto ao superfaturamento dos transportes não foi possível constatar, haja vista as informações são muito genéricas o cidadão não especificou o período em que aconteceu.

3-Quanto a Falta de merenda escolar o relatório de auditoria está na demanda 6600/06

Em 20/09/2007, por meio de despacho no PETCE-16.120/07, devolvemos a demanda a IRPA, para informar se os fatos vão subsidiar a Prestação de Contas exercício 2006 ou 2007. Proc. TC Nº 0830076-8.

Uma denúncia procedente pode ser solucionada de uma forma mais rápida e eficaz quando o próprio gestor, sendo alertado da irregularidade pela equipe de auditoria, resolve aceitar as recomendações do TCE-PE e reparar o problema. Em diversos casos, como em denúncias de concursos públicos, licitações e contratos, obras públicas, falta de merenda escolar, entre outros, uma atuação imediata do gestor favoreceu a regularidade da situação, conforme se verifica na demanda abaixo:

#### **DEMANDA 6593**

##### **Cidadão do Município de Palmares**

“Através desta mensagem venho comunicar que, o asfalto que deveria ser substituído por outro de melhor qualidade, foi substituído mas por outro de baixa qualidade. Este caso está acontecendo na cidade de Palmares, cujo prefeito do município não faz uma boa administração e aplicação dos recursos públicos. Recentemente o MP determinou que o prefeito deste Município deveria refazer a recapearão do asfalto das ruas do centro desta cidade, pois o serviço anterior fora feito de forma irregular e portanto teria que ser refeito, porém, o edil municipal determinou que fosse feito o serviço, entretanto desta feita o serviço ficou incompleto e, o mais grave, o material utilizado é o mesmo anteriormente utilizado na feitura da obra. Nossa população aguarda providências das autoridades constituídas no sentido de dar um basta nesta sangria dos recursos públicos em nosso município.” Resposta enviada ao cidadão em 14/11/2006:Caro senhor,para que as informações sejam repassadas ao setor competente, solicitamos:1 – nome da empresa que está realizando a obra – pode ser encontrado na placa aposta no local

2 – data em que iniciaram as obras, ou data aproximada

3 – ruas onde estão sendo realizadas as obras

4 - qual a empresa responsável pelo primeiro recapeamento. Quanto à determinação do MP citada em sua mensagem, solicitamos que nos informe tudo que o senhor souber a respeito deste fato, como: data da determinação, qual o promotor que a expediu, como o senhor soube desta determinação do MP.

Atenciosamente, Equipe da Ouvidoria.

Email enviado pelo cidadão em 18/11/2006:

Com relação às questões solicitadas por V. Sa. na mensagem anterior, *início* a seguir a resposta das mesmas:

1-nome da empresa realizadora das obras: ANCAR

2-início das obras: aproximadamente dia 14 de outubro/06

3-todas as ruas centrais da cidade de Palmares.

4-valor da obra: Cr\$ 705.766,06

5-ANCAR

6-quanto a data da determinação do MP e o promotor que a expediu, infelizmente não nos foi possível determiná-las, entretanto este fato é do conhecimento público dos moradores deste município.

Em 18/12/2006 encaminhamos à IRMS para análise e providências.

Em 27/ 02/ 08 resposta encaminhada pela IRMS, através do PETCE - 76469/06, informando que:

A Inspetoria Regional Metropolitana Sul designou engenheiro para vistoriar a obra que constatou a existência de problemas no asfalto aplicado, conforme cita a demanda. A Inspetoria comunicou à Prefeitura através de ofício e todo o asfalto problemático foi substituído, fato que foi verificado pela equipe em visita técnica realizada após a correção.

As inspetorias regionais responsáveis pelos municípios denunciados realizam a apuração e os encaminhamentos necessários à resolução das denúncias. Conforme se pode observar na tabela abaixo, ocorreu um significativo aumento do número de demandas concluídas no ano de 2007.

<b>TABELA COMPARATIVA 2006 x 2007</b>		
<b>Inspetorias</b>	<b>Total de demandas 2007</b>	<b>Total de demandas 2006</b>
IRAR	55	23
IRBE	64	26
IRGA	53	20
IRMN	91	27
IRMS	70	52
IRPA	51	16
IRPE	38	21
IRSA	48	20
IRSU	97	25

Tabela 7 – Demandas concluídas pelas Inspetorias Regionais do TCE-PE em 2006 e 2007. Fonte: Ouvidoria

#### **4.4.3 Repercussões da participação do cidadão**

As irregularidades apresentadas à Ouvidoria, consideradas procedentes pela equipe de auditoria, que passaram a integrar processos de prestação de contas ou auditorias especiais, já deram origem a 99 decisões no TCE-PE. Vale salientar que muitas dessas decisões indicaram a anulação do ato administrativo irregular e o encaminhamento do processo ao Ministério Público de Pernambuco com vistas à ação de improbidade administrativa.

**PROCESSO TC Nº 0730068-2**

PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE AMARAJI,  
RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2006

(...)

Anexo a estes autos encontra-se o relatório de auditoria – item 2.2.10 (fls.819 a 839) - referente à Demanda de **Ouvidoria** nº 6567/2006, na qual foi denunciado a esta Corte **o sucateamento da frota de veículos da Prefeitura Municipal de Amaraji.**

...Julgo irregulares as contas do Ordenador de Despesas, Sr. Adailton Antônio de Oliveira, impondo-lhe Nota de Improbidade Administrativa nos termos do artigo 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92 e imputando-lhe um débito no valor de R\$ 31.136,20, atualizado monetariamente a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao das contas ora analisadas...

**PROCESSO TC Nº 0703238-9**

DENÚNCIA FORMULADA PELO SR. DIOGO CÉSAR DE MIRANDA BARROS CANTARELLI E OUTROS VEREADORES DO MUNICÍPIO DE CARUARU CONTRA O SR. MANOEL TEIXEIRA DE LIMA, PRESIDENTE DA CITADA CÂMARA MUNICIPAL

(...) **Indício de fraude na aquisição e desvio de material de consumo.**

Nesse ponto a Equipe de Auditoria constatou que, em virtude dos fatos denunciados, inclusive através de demanda da **ouvidoria**, há uma diferença no almoxarifado da entidade no valor de R\$ 6.000,00...

...Determino que cópia dos presentes autos seja remetida ao Ministério Público de Contas para que este envie ao Ministério Público do Estado para as providências que entender necessária.

Determino, ainda, que cópia desta Decisão seja anexada à prestação de contas da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Caruaru, relativa ao exercício financeiro de 2007.

**PROCESSO TC Nº 0710022-0**

PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CARPINA,  
REFERENTE AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2006

PROCESSO TC Nº 0600997-9

AUDITORIA ESPECIAL REALIZADA NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CARPINA

Em face de demanda na **Ouvidoria** deste Tribunal, foi autuado Processo de Auditoria Especial TC nº 0600997-9, que teve como objeto a Análise do Edital de Concorrência Pública nº 002/2005 e respectivo processo licitatório, relativo à **“Contratação de empresa de engenharia para execução dos serviços de ampliação e reforma da Unidade Mista do Carpina Francisco Chateaubriand”.**

...Julgo IRREGULARES as contas do Ordenador de Despesas, Sr. Manuel Severino da Silva, aplicando-lhe multa de R\$ 5.000,00, nos termos do artigo 73, inciso I, da Lei Estadual nº 12.600/2004, e multa de R\$ 43.200,00 prevista no artigo 5º, inciso IV da Lei Complementar nº 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais)...

**PROCESSO TC Nº 0620034-5**

PROCESSO DE DESTAQUE ORIGINADO DO PROCESSO TC Nº 0620033-3,  
REFERENTE A UMA AUDITORIA ESPECIAL REALIZADA NA PREFEITURA MUNICIPAL DE MORENO

Processo de Destaque elaborado de acordo como art. 40 da Lei nº 12.600/04, regulamentado pela Resolução TC nº 008/2004, motivado pelas irregularidades aduzidas na Demanda da **Ouvidoria** nº 6426/06.

Ressalte-se que se encontra aberto e em preparação para ir a julgamento o processo de Auditoria Especial (Processo TC nº 0620033-3) que originou o presente processo de destaque, ocasião em que será apreciado o mérito das questões suscitadas.

Quando do conhecimento da Demanda da Ouvidoria nº 6426/06 pela Inspetoria Metropolitana Sul, a equipe de auditoria estava realizando auditoria de acompanhamento na prefeitura de Moreno, por determinação do Ofício TC/IRMS nº 0043/06, fls. 05.

E como as irregularidades apontadas na referida demanda foram referentes a **transporte escolar**, o trabalho foi direcionado para tal objeto, abrangendo a execução dos serviços bem como os 02 (dois) processos licitatórios instaurados pela administração; sendo que o primeiro foi anulado e o segundo se encontrava, ainda, em fase de conclusão.

#### **PROCESSO TC Nº 0604541-8**

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ESPECIAL REFERENTE AO CONVÊNIO Nº 324/04 FIRMADO ENTRE O PROGRAMA ESTADUAL DE APOIO AO PEQUENO PRODUTOR RURAL – PRORURAL E A ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DA FAZENDA CARNAÚBA DO AJUDANTE E LAJINHA – SERRA TALHADA/PE**

Tratam os autos da Prestação de Contas Especial instaurada a partir de denúncia encaminhada à **Ouvidoria** deste Tribunal sob o número 5321, informando possíveis **irregularidades que teriam sido praticadas nos Processos Licitatórios** decorrentes do Convênio nº 324/04 pelo Prorural e a Associação dos Moradores da Fazenda Carnaúba do Ajudante e Lajinha, no ano de 2005.

...Julgo IRREGULAR a presente prestação de contas, determinando que o Sr. Raimundo Guilherme de Farias Neto, responsável pelo convênio nº 324/04, firmado pelo Prorural e a Associação dos Moradores da Fazenda Carnaúba do Ajudante e Lajinha, recolha aos cofres públicos do Estado de Pernambuco o valor de R\$ 56.294,34 (cinquenta e seis mil duzentos e noventa e quatro reais e trinta e quatro centavos) atualizados monetariamente a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente ...

Determino a remessa de cópia dos autos ao Ministério Público de Contas para que este envie ao Ministério Público de Pernambuco para as devidas providências (TCE/PE).

Do encaminhamento dado às informações fornecidas pelo cidadão resultou fortalecimento do sistema de combate à corrupção realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Esse sistema de controle tem-se caracterizado pela participação da população e dos diversos órgãos fiscalizadores, concorrendo para a efetividade da atuação institucional. A importância dessa ação conjunta é observada em diversas deliberações do TCE-PE.

#### **PROCESSO TC Nº 0802227-6**

**IRREGULARIDADES NA UTILIZAÇÃO DE VERBAS DE GABINETE PELOS VEREADORES DA CÂMARA MUNICIPAL DE GARANHUNS**

(...) O Processo de Destaque, nos termos do artigo 41 da Lei Orgânica deste Tribunal, tem por objetivo a avaliação da possível adoção de medidas cautelares e representação à autoridade competente.

Nos termos do artigo 3º da Resolução TC nº 07/2006, que disciplina a matéria, o processo de Destaque será instaurado quando houver indícios de desfalques, de pagamentos indevidos ou de desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou de prática de qualquer ato administrativo ilícito, concluído ou em andamento, de grave

potencial lesivo, bem como de prática de conduta tipificada em norma penal ou na Lei de Improbidade Administrativa, Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Por seu turno, na forma estabelecida no artigo 5º, § 1º, da Resolução TC nº 07/2006, a discussão e a votação, nos autos do Destaque, limitar-se-ão ao encaminhamento dos autos ao órgão competente, ou à adoção da medida cautelar, nos termos do artigo 41 da Lei Estadual nº 12.600/04.

No caso, **há indícios da prática de ilícitos penais e de Improbidade Administrativa, razão pela qual se impõe a remessa dos autos ao Ministério Público para promoção das ações cabíveis.**

Registre-se que não foi formalizado processo de Auditoria Especial. Deliberou-se que a matéria fosse analisada nos autos da prestação de contas da Câmara Municipal de Garanhuns, exercício de 2007, ampliando-se o objeto até o mês de dezembro de 2007. Deve-se, portanto, encaminhar cópia dos autos à Inspeção Regional dos Palmares para tal finalidade.

Por essas razões,

Considerando o artigo 41 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas e os artigos 3º e 5º, § 1º, da Resolução TC nº 07/2006 deste Tribunal;

Considerando os indícios da prática de ilícitos penais e de improbidade administrativa, razão pela qual se impõe a remessa dos autos ao Ministério Público para promoção das ações cabíveis,

Voto pelo encaminhamento dos autos ao Ministério Público Estadual.

Determino que cópia dos autos seja encaminhada à Inspeção regional dos Palmares para constituir objeto da auditoria nos autos do processo de prestação de contas da Câmara Municipal de Garanhuns, exercício de 2007 (TCE/PE).

O trabalho integrado desses órgãos tem favorecido experiências pioneiras no combate à corrupção, como foi o caso da chamada “Operação Suíça”. Nessa ação de fiscalização e controle, foi descoberta, pelo TCE-PE, a existência de organização criminosa envolvendo vários municípios do Estado de Pernambuco; 29 empresas com sede na cidade de Garanhuns e com atuação em 36 municípios pernambucanos, cinco municípios no Estado da Bahia e três municípios do Estado de Alagoas. Em parceria com o Ministério Público de Pernambuco, foram decretadas as prisões de 10 acusados, o desvio de dinheiro público foi reprimido e as contas dos respectivos municípios foram rejeitadas pelo Tribunal de Contas.

O julgamento do Processo TC nº 0390079-4 demonstrou o trabalho conjunto do Tribunal de Contas na fiscalização da corrupção e os meios de prova utilizados na realização dessa tarefa. Os promotores do MPPE e auditores da Secretaria da Fazenda Estadual e do TCE-PE, ao procederem a uma primeira análise dos documentos apreendidos, verificaram tudo o que foi constatado. Cópias da Decisão do Tribunal de Contas foram encaminhadas ao Ministério Público Estadual.

...A fábrica de licitações funcionava em comum acordo entre os "concorrentes", sabendo-se desde o princípio os que iriam participar e ganhar o processo. "Em várias oportunidades, os representantes das empresas licitantes tinham ligações de parentesco entre si, contadores em comum ou funcionavam como testemunhas dos contratos sociais ou advogados de cada uma das empresas envolvidas", diz a denúncia apresentada pelo MPPE. Todas estas constatações foram verificadas por promotores e auditores da Secretaria da Fazenda e do Tribunal de Contas do Estado... (TCE/PE).

Essa operação conjunta tornou mais eficaz a ação fiscalizadora do Tribunal de Contas, exercendo efetivamente sua função institucional de controle sobre a corrupção na aplicação do dinheiro público.

A descoberta da organização criminoso por fraudar licitações públicas foi resultado de um trabalho minucioso na busca de provas. Dentre os meios de prova analisados no caso da “Operação Suíça”, destaca-se a análise da prova documental. A análise das notas fiscais das empresas demonstrou que uma mesma pessoa atuava para firmas concorrentes.

Com a prisão de 10 acusados foram apreendidos vários documentos na residência do proprietário das empresas. Também foi analisado material encontrado em empresas e escritórios de contabilidade com sede na cidade de Garanhuns.

A ação conjunta dos diversos atores sociais envolvidos, cidadão, Tribunal de Contas, Ministério Público Estadual, Secretaria da Fazenda do Estado, Polícia Militar e Civil, imprensa, possibilitou a utilização de um sistema de combate à corrupção.

O TCE-PE, no julgamento de outros processos, também identificou o envolvimento da mesma quadrilha especializada em desvios de recursos públicos. Foi o caso do Proc. 0610034-0, Prestação de contas da Prefeitura Municipal da Aliança, relativa ao exercício financeiro de 2005; Proc. 0690019-7, da Câmara Municipal de Caetés, relativo ao exercício de 2005 e Proc. 0570048-6 da Câmara Municipal de Manari, relativo ao exercício de 2004.

Nos processos acima citados, foi constatado que a GANHUNS ASSESSORIA CONTÁBIL E INFORMÁTICA LTDA, sociedade empresária envolvida na “Operação Suíça”, nunca prestou qualquer serviço de contabilidade.

No processo 0610034-0, Prestação de contas da Prefeitura Municipal da Aliança, relativa ao exercício financeiro de 2005, o Tribunal julgou irregulares as contas do Ordenador de Despesas, Sr. Carlos José de Almeida Freitas, imputando-lhe um débito no valor de R\$ 90.000,00, pelos pagamentos feitos à GANHUNS Assessoria Contábil e Informática.

O procedimento utilizado pelo TCE-PE, nos casos de condenação do ordenador de despesas, consiste de determinação do recolhimento aos cofres públicos municipais da quantia imputada, atualizada monetariamente a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao das contas analisadas, segundo os índices e condições estabelecidos na legislação local para atualização dos créditos da Fazenda Pública Municipal, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado da decisão, devendo cópia da Guia de Recolhimento ser enviada ao Tribunal para baixa do débito.



Não ocorrendo a determinação do TCE-PE, será extraída Certidão do Débito e encaminhada ao Prefeito do Município, que deverá inscrever o débito na Dívida Ativa e proceder à sua execução, sob pena de responsabilidade.

Em seguida os autos são encaminhados ao Ministério Público de Contas, que representa junto ao Ministério Público Estadual por improbidade administrativa e indícios de fraude a licitação. Igual procedimento foi utilizado pelo TCE-PE nos Processos 0610034-0; 0690019-7; 0570074-7 e 0390079-4.

Destacamos o julgamento da ação judicial por ato de improbidade do Prefeito de Aliança, Carlos José de Almeida Freitas, afastado por desvio de verbas do Sistema Único de Saúde (SUS); fraude em licitações; apropriação indébita de recursos do Fundef e pagamento de gratificações ilegais a parentes.

Entre as irregularidades apontadas nessa ação civil por improbidade administrativa, está a de fraudar licitações por meio de falsificação de documentos para desviar recursos que deveriam ser usados em obras públicas municipais.

No site do Ministério Público do Estado de Pernambuco encontram-se notícias referentes a diversas ações de improbidade administrativa; ressalta-se a atuação do TCE-PE na apuração das irregularidades apontadas:

#### **Prefeito de Aliança perde cargo e é afastado**

A juíza Maria das Graças Serafim Costa determinou nessa quinta-feira (21) a perda do cargo e afastamento imediato do prefeito do Município de Aliança, Carlos José de Almeida Freitas, e da sua irmã, a presidente da Câmara de Vereadores, Ana Maria de Almeida Freitas. Os gestores tiveram seus direitos políticos suspensos por cinco anos e deverão efetuar o pagamento de uma multa para ressarcimento dos danos causados ao erário. A decisão é resultado de ação civil pública, ingressada em 2001, pela Promotora de Justiça Rosângela Padela. Os irmãos são acusados de desvio de verba do SUS; de usar recursos dos cofres públicos com pesquisas eleitorais; de utilização indevida do Fundef; de fraudar licitações; de omitir pagamento de medicamentos ao fornecedor; de pagar gratificações ilegais a parentes, então secretários municipais, entre outros.

#### **Operação Suíça. Seis pessoas presas no interior**

Seis pessoas foram presas nessa quinta-feira (14) pela manhã em decorrência do trabalho da Operação Suíça, que desde 2005 vem investigando quadrilhas especializadas em fraudar licitações em municípios do interior pernambucano. Foram presos José Romilton Vieira, José Ronaldo Vieira, Maria Alessandra dos Santos, Cícera Maria de Oliveira (todos ex-integrantes da Comissão de Licitação de Manari), além de Andreanni Pereira de Carvalho e Cleovaldo José de Lima e Silva, um dos principais integrantes da quadrilha desmantelada pela Operação. O ex-prefeito de Manari, José Vieira Pereira, ainda está foragido.

As prisões foram efetuadas pela Polícia Federal, em cumprimento a mandados de prisão preventiva decretados pelo juiz da comarca de Inajá, Fábio Vinicius Andrade, acolhendo pedidos da Promotoria daquele município e do Núcleo Integrado de Repressão à Criminalidade Organizada.

O ex-prefeito de Manari e os ex-funcionários do município - incluindo dois filhos e uma irmã do ex- gestor - foram denunciados uma primeira vez pelo MPPE por

direcionar processos de licitação de forma a beneficiar determinadas empresas, através da falsificação de documentos. Além disso, criavam empresas de fachada. No total, oito licitações foram fraudadas entre 2002 e 2004, num prejuízo de mais de R\$ 1,7 milhão para os cofres de Manari.

Em uma segunda ação penal, os denunciados foram acusados de utilizar notas fiscais frias para desviar dinheiro público. Entre 2002 e 2003, as fraudes acumularam R\$ 1,1 milhão. Manari é o município com menor Índice de Desenvolvimento Humano do País.

#### **MPPE entra com ação contra prefeito de Santa Filomena**

Prejuízos ao erário público na ordem de R\$ 20.182,22 motivaram o Ministério Público de Pernambuco (MPPE) a entrar com ação civil por improbidade administrativa contra o prefeito do Município de Santa Filomena, no Sertão do estado, Pedro Gildevan Coelho de Melo. As irregularidades foram cometidas no ano de 2001, no primeiro mandato do prefeito, e verificadas pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE), que rejeitou as contas do prefeito referentes àquele ano. O Promotor de Justiça de Ouricuri, Salomão Abdo Filho, requer que a Justiça decrete a indisponibilidade dos bens do gestor no valor dos recursos municipais utilizados irregularmente. A ação foi ingressada na última quarta-feira (28).

As irregularidades vão desde o superfaturamento de bens adquiridos para as escolas do município a valores repassados em excesso para a Câmara de Vereadores de Ouricuri. De acordo com o texto da ação, somente no superfaturamento de móveis causou um prejuízo de R\$ 4,6 mil. De acordo com as informações levantadas pelo TCE e repassadas ao Ministério Público, conjuntos de birô e cadeira para professor que podem ser adquiridos no mercado por R\$ 95,00 foram compradas pela Prefeitura por R\$ 140,00.

Ainda na área de educação, um total de R\$ 2.333,50 provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) foram desviados para despesas não cobertas por este tipo de verba. Outra irregularidade constatada foi a não retenção do Imposto de Renda na fonte relativo aos serviços médicos e de transporte realizados pelo município, num total não arrecadado de pouco mais de R\$ 6,5 mil.

O Promotor justifica o pedido de indisponibilidade de bens do prefeito devido à aprovação com ressalvas, pelo TCE, das contas do exercício 2002 da Prefeitura. “Isso poderá resultar em outra ação de improbidade administrativa, daí a necessária cautela em tornar indisponíveis bens necessários ao ressarcimento do erário público”, afirmou no texto da ação.

#### **Concurso é anulado em Lagoa do Carro**

A prefeitura de Lagoa do Carro atendeu à recomendação do Ministério Público de Pernambuco e anulou o concurso realizado para diversos cargos no município. Segundo o Promotor de Justiça Francisco Ortêncio de Carvalho, técnicos do Tribunal de Contas do Estado (TCE), da inspetoria de Surubim, junto a técnicos do MPPE da Comarca de Carpina constatarem diversas irregularidades após análise das provas e gabaritos. “O prefeito baixou um decreto garantindo aos inscritos no concurso anterior a isenção da taxa de inscrição para o novo certame”, disse Carvalho. O prefeito vai contratar uma nova empresa para aplicar as provas. A recomendação foi feita na última terça-feira e a anulação ocorreu três dias depois (MPPE).

Nos processos acima analisados destaca-se a ação conjunta do Estado, do cidadão e da sociedade civil organizada no controle da gestão pública.

#### Conclusão:

Nesse capítulo foi apresentada a dinâmica da organização do TCE-PE. Enfatizou-se a existência de canais de participação do cidadão, particularmente do canal aberto com a criação da Ouvidoria.

Evidenciou-se o papel dos agentes sociais envolvidos no processo de denúncia e apuração das irregularidades, ou seja, cidadão, sociedade civil organizada, TCE-PE e demais órgãos de controle.

Das denúncias de irregularidades apresentadas nos anos de 2006 e 2007, consideradas procedentes, condutas de agentes públicos foram enquadradas como improbidade administrativa, com base nas características legais do ato apresentadas no referencial teórico.

As repercussões da participação do cidadão na fiscalização da aplicação do dinheiro público foram identificadas por meio da análise do julgamento dos processos associados às demandas encaminhadas à Ouvidoria.

## 5 SÍNTESE DOS RESULTADOS OBTIDOS

Como frutos da revisão da literatura, foram estabelecidos os conceitos relativos à finalidade da Administração Pública, as definições legais dos atos de improbidade e os diversos tipos de controle, principalmente o exercido pelo TCE-PE. Dentre os aspectos aprofundados no desenvolvimento da pesquisa estão o controle social e a participação cidadã.

A partir da pesquisa básica, tornou-se possível verificar o enquadramento das irregularidades apontadas pelo cidadão com as espécies legais de improbidades.

Teve fundamental importância para o entendimento dos limites impostos ao gestor público, na sua função de administrar a coisa pública, a distinção entre o interesse público e o interesse privado.

A pesquisa relacionada ao sistema de controle da Administração Pública realizado pelo Tribunal de Contas de Pernambuco demonstrou o caminho percorrido pela instituição para aperfeiçoar a fiscalização do dinheiro público e dos atos dos agentes públicos.

Absolutamente relevante para a compreensão das diretrizes das ações desenvolvidas pelo TCE-PE foi o conhecimento da estrutura organizacional, do diagnóstico e dos macroobjetivos estabelecidos no planejamento estratégico.

Fatores como o descrédito da sociedade quanto ao sistema de controle dos gastos públicos e a pouca integração dos órgãos de fiscalização foram identificados, no diagnóstico institucional, como ameaças relacionadas ao modo de interação do TCE-PE com o ambiente externo.

Para atender às expectativas da sociedade quanto à gestão dos recursos públicos, o TCE-PE estabeleceu ações visando ao aprimoramento da articulação institucional e fortalecimento da interação com a sociedade. O aperfeiçoamento dos sistemas de controle e a melhoria da celeridade e qualidade da fiscalização foram ações introduzidas pelo TCE-PE dentro dessa perspectiva.

As ações implementadas, como a ampliação dos enfoques de auditoria e a otimização de trabalhos conjuntos com o Ministério Público de Pernambuco, demonstraram que a efetividade da atuação do TCE-PE está relacionada com o aumento da integração entre os diversos órgãos responsáveis pela fiscalização dos gastos públicos.

Nos julgamentos dos processos formais de auditoria especial ou prestação de contas, houve cotejamento entre as irregularidades apresentadas pelo cidadão e as espécies de

improbidade apontadas no referencial teórico. Esses julgamentos demonstraram a efetividade da participação do cidadão no controle da gestão pública.

A eficácia e a celeridade dos órgãos de controle também se mostram determinantes para que haja maior participação dos cidadãos, acompanhando a conduta do agente público e avaliando os objetivos e resultados da Administração.

Acerca da relação do TCE-PE com a sociedade, cabe mencionar dois aspectos considerados relevantes. O primeiro diz respeito à existência de canais de comunicação entre a instituição e o cidadão, o segundo trata dos vínculos que se criam quando é estabelecida uma ação comunicativa.

Constatou-se o estabelecimento de canais de comunicação por meio da Ouvidoria e do programa TCEndo Cidadania, da Escola de Contas Públicas Barreto Guimarães. Mesmo não sendo objeto de este estudo identificar a qualidade da participação do cidadão no programa TCEndo Cidadania, vale salientar que essa experiência representa uma grande inovação no modo de o TCE-PE se relacionar com a sociedade.

A análise dos relatórios das atividades do programa citado evidenciou a existência de um público diversificado, compreendido entre membros dos Conselhos Municipais, Gestores Públicos, Organizações não-governamentais, entidades privadas, cidadãos comuns, estudantes, ou seja, uma complexidade de atores sociais interagindo formalmente nas ações desenvolvidas.

Nos eventos efetuados pelo TCEndo Cidadania são realizadas divulgações da Ouvidoria. Assim, os cidadãos que participam de suas atividades tornam-se potenciais denunciadores de irregularidades.

O aumento da participação do cidadão com apresentação de denúncias esteve sempre associado a um evento de divulgação. Observou-se uma relação direta entre o acesso à informação e a participação do cidadão.

Quando da criação da Ouvidoria do TCE-PE, em 2000, existia um desconhecimento da função constitucional do Tribunal de Contas e de sua atuação, assim como da possibilidade de participação do cidadão no controle da gestão pública. Com a criação de canais de comunicação, sobretudo da Ouvidoria, constatou-se uma crescente aproximação entre a população e a instituição. Inicialmente era comum o recebimento de informações contendo denúncias genéricas, sem identificação dos fatos ou pessoas responsáveis pela irregularidade apontada, matérias de competência de outros órgãos e situações envolvendo interesses privados e não interesses públicos.

Tendo em vista essa realidade, a Ouvidoria buscou direcionar sua ação para um trabalho de esclarecimento das atribuições do Tribunal de Contas, divulgando as matérias que são de sua competência, num esforço de melhoria da qualidade das informações trazidas à Ouvidoria.

Vale ressaltar que a criação da Ouvidoria possibilitou novas formas de comunicação de irregularidades, aumentando o número de denúncias sobre atos de gestão.

A participação do cidadão no controle pôde ser observada a partir da apresentação, acompanhamento e confronto das informações com a resposta dada pelo Tribunal de Contas de Pernambuco. O vínculo com o cidadão é mantido durante todo o processo de apresentação, encaminhamento e apuração da demanda. Toda nova informação relacionada à demanda é transmitida à Ouvidoria. Quando os elementos encaminhados na denúncia são insuficientes, o cidadão é avisado da necessidade de colher dados complementares para possibilitar a apuração. Essa comunicação favorece não só um aumento no número de denúncias, mas também possibilita, sobretudo, a melhoria da qualidade das informações.

A participação foi observada, individualmente, coletivamente e por meio das entidades parceiras da Ouvidoria.

No programa “Parcerias Regionais Permanentes”, foi estabelecido um vínculo com as entidades da sociedade civil. O contato direto com a Ouvidoria, por meio das visitas e participação em encontros periódicos, possibilitou a abertura da instituição para as necessidades da população. A troca de experiências favoreceu o estabelecimento de um constante diálogo, com a comunicação das ações desenvolvidas, tanto pelas entidades como pelo TCE-PE.

O vínculo estabelecido com as entidades é alimentado com as notícias do informativo mensal do Tribunal, que contém, entre outras comunicações, o julgamentos de processos relevantes, os eventos da Ouvidoria e os cursos oferecidos pela Escola de Contas.

Aos poucos a instituição vem ganhando reconhecimento e respeito através de um processo de confiabilidade, no entanto, esse é um processo lento e gradual.

Visando a reflexão da prática institucional e o aperfeiçoamento da atuação da Ouvidoria do TCE-PE, foram identificadas algumas dificuldades que interferem na participação do cidadão.

Ainda existe um grande desconhecimento da população quanto à competência dos Tribunais de Contas e quanto aos diversos instrumentos de controle disponíveis na

sociedade. Esse desconhecimento evidencia a necessidade do trabalho educativo contínuo junto à sociedade.

A experiência da Ouvidoria demonstrou também a importância de os Tribunais de Contas contarem com um corpo técnico comprometido em responder as demandas sociais de forma célere e com qualidade.

O trabalho de incentivo junto aos servidores do TCE-PE teve como resultado a melhoria da apuração das irregularidades e o aumento no número de demandas concluídas pelas Inspetorias Regionais. Apesar dos resultados positivos dessa ação educativa, observou-se que o tempo gasto pelas equipes de auditoria na apuração das demandas ainda precisa diminuir.

A utilidade da informação depende da celeridade da atuação, principalmente nas auditorias preventivas ou concomitantes. Esse aspecto, além de comprometer a efetividade da atuação do Tribunal de Contas, dificulta sua credibilidade junto ao cidadão e desfavorece a participação.

O conceito de cidadania envolve um comprometimento do cidadão diante de sua comunidade, atuando como sujeito social e assumindo seu papel na organização da sociedade.

O TCE necessita da aproximação com a sociedade para desempenhar melhor seu papel de controlador da gestão pública. Além de estar aberto às reclamações e sugestões que a população tem a fazer, o Tribunal age também no sentido de esclarecer as regras com as quais se faz a Administração Pública.

O Poder Público tem, na atual conjuntura, o papel de mediar os conflitos, redefinir a relação público-privado e possibilitar ações que de fato sejam propiciadoras da melhoria da qualidade de vida da população. Esta possibilidade democrática é bem mais próxima no âmbito local, por ser o Município a instância mais permeável ao controle por parte da sociedade.

A ampliação dos canais de comunicação institucional com a sociedade faz com que ela, como usuária, esteja mais atenta às ações do serviço público.

Dar transparência aos atos da Administração Pública é a forma de a população conhecer como seus representantes estão desempenhando sua missão constitucional.

Na gestão social, o cidadão, assumindo seu papel na organização da sociedade, atua como sujeito ativo. Ressalta Tenório (2007) que, nos últimos anos, as organizações civis têm sido um espaço da integração social, uma alternativa para a gestão social vista sob o aspecto da participação do cidadão nos destinos de sua comunidade.

Tratando-se de alianças e parcerias nos processos de interação entre Estado e sociedade civil, os interesses devem ser compartilhados em função de objetivos comuns, necessários tanto para o setor público quanto para o setor privado.

Quanto mais bem informado o cidadão, melhores condições ele tem de participar dos processos decisórios e de apontar falhas. Isso realimenta o sistema, garantindo maior eficiência e menos corrupção.



## 6 CONCLUSÃO

Cabe, aqui, resgatar algumas considerações propostas no início desse estudo, procurando mostrar, resumidamente, as etapas percorridas e as reflexões realizadas na análise da prática institucional.

À luz dos resultados obtidos, conclui-se que foram alcançados os objetivos propostos na pesquisa. Pode-se observar que a participação do cidadão na identificação e controle das condutas dos agentes públicos, por meio da Ouvidoria, possibilitou uma ação mais efetiva do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco no combate à improbidade administrativa e maior aproximação entre a instituição e a sociedade.

O caminho metodológico escolhido para responder às indagações da pesquisa possibilitou a compreensão da complexidade das relações institucionais e do contexto no qual essas relações foram produzidas. As categorias de análise selecionadas para fins de consolidação das informações favoreceram a compreensão da totalidade enfocada, tornando possível a percepção da motivação e do alcance das ações implementadas.

O estudo identificou aspectos legais, sociais, culturais e políticos que deram ensejo ao processo de mudança na atuação do TCE-PE, assim como a existência de contradições latentes evidenciadas a partir da análise da prática institucional.

Cabe registrar, em linhas gerais, o contexto que possibilitou a criação de espaços de participação do cidadão no TCE-PE, ampliando o que, em princípio, era uma atuação voltada unicamente para o aprimoramento dos processos internos relacionados à fiscalização do dinheiro público.

O aperfeiçoamento dos sistemas de controle da gestão pública e o desenvolvimento das ações de estímulo à participação social foram frutos de múltiplas determinações, tais como a ampliação das funções dos Tribunais de Contas estabelecida na Constituição Federal de 1988; as inovações trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal; a redefinição do papel do Estado e a abertura das instituições para a participação social.

A criação de espaços de comunicação e ampliação dos vínculos com o cidadão visou, em última instância, ao favorecimento de uma nova imagem social da instituição, desgastada pelas críticas de pouca efetividade na sua atuação.

Com respeito à crescente preocupação quanto ao relacionamento da instituição com a sociedade, observou-se que, apesar das dificuldades encontradas tanto pela falta de

informação do cidadão, e também pela ausência de práticas democráticas na gestão pública, o TCE-PE percorreu um caminho de aprendizado na direção de uma maior comunicação com a sociedade, uma vez que participação e exercício da cidadania ativa eram conceitos historicamente distantes do seu cotidiano.

Na experiência da Ouvidoria foi possível verificar que a participação do cidadão está relacionada com a credibilidade e a confiança no TCE-PE, portanto, o estabelecimento de ações visando o aprimoramento da articulação institucional e o fortalecimento da interação com a sociedade foram de fundamental importância.

A análise das denúncias transformadas em processos formais de auditoria demonstra que a efetividade da atuação do TCE-PE também está relacionada com o aumento da integração entre os diversos órgãos responsáveis pela fiscalização dos gastos públicos. A eficácia e celeridade desses órgãos de controle mostram-se determinantes para que haja maior participação dos cidadãos, acompanhando a conduta do agente público e avaliando os objetivos e resultados da Administração.

Nos julgamentos dos processos de auditoria especial ou prestação de contas, as espécies de improbidade administrativa, apontadas no referencial teórico desse estudo, foram identificadas e encaminhadas para abertura das respectivas ações pelo Ministério Público. O resultado desses julgamentos demonstrou a efetividade da participação do cidadão no controle da gestão pública.

Quanto às ações desenvolvidas pelo Tribunal de Contas, observou-se a importância do enfoque dado à questão do conhecimento e da formação do cidadão para o exercício do controle social. Sem o acesso à informação, grande parte dos cidadãos não teria a possibilidade de exercer efetivamente seu direito.

O trabalho educativo da ouvidoria por meio dos projetos Parcerias Regionais Permanentes e Ouvidoria Itinerante tem contribuído para a mudança na cultura institucional. No entanto, esse é um processo lento e precisa ser sempre alimentado pela contínua reflexão entre os servidores do TCE-PE sobre a importância do papel de cada um para melhoria da resposta dada à sociedade.

Observou-se que a trajetória trilhada pelo Tribunal de Contas de Pernambuco, apesar dos aspectos instrumentais de sua intervenção, estrategicamente direcionada para um fim, ao mesmo tempo, apontou o caminho da racionalidade comunicativa, na medida em que foram incorporados projetos viabilizando a participação do cidadão e a abertura de espaços para discussão.

Com a apresentação das irregularidades, o cidadão se coloca diante do ato contrário aos interesses da coletividade enquanto sujeito capaz de fala e de ação. O cidadão está disposto a denunciar a má gestão e os abusos da Administração, apesar da crescente desconfiança nas ações dos agentes públicos. Nessa ação comunicativa o cidadão pode usar o seu poder de força, agindo nas questões essenciais para a qualidade de vida da sua comunidade.

A Ouvidoria tem um papel de mediador entre a demanda da sociedade e a instituição, favorecendo a participação do cidadão, na condição de sujeitos ativos. Sua ação se destaca por possibilitar o diálogo como forma de resolução de conflitos de interesses.

É a ação comunicativa do cidadão consciente de seus direitos e deveres que desencadeia uma série de ações do Estado, em direção ao entendimento recíproco. A fala e a ação do cidadão favorecem a identificação dos pontos negativos da prática administrativa, incentivando uma atuação responsável e comprometida com os anseios sociais da transparência.

Dentro dessa perspectiva pode-se dizer que o controle social da Administração Pública possibilitou uma ação mais efetiva do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco no combate à improbidade administrativa.

Por fim, quanto à interação com a sociedade, conclui-se que as diversas ações implementadas pelo TCE-PE e particularmente pela Ouvidoria, podem ser identificadas como potenciais transformações no modo de se relacionar com o cidadão porque permitem a construção de um processo de diálogo e de mútuo aprendizado, fundamentais para o exercício da cidadania.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Geórgia Campos de. **O papel dos Tribunais de Contas no Brasil**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 845, 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7487>>. Acesso em: 20 nov. 2007.

ASPER Y VALDÉS, Daisy de; CAIDEN, Gerald. A instituição do Ombudsman: aspectos da maturidade. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a.37 n.145, p.202, jan./mar. 2000.

AVELAR, Lúcia. **Participação Política**. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

BETTI, Francisco de Assis. **Lei n. 8.429/92** — dos crimes de corrupção e suas consequências. Disponível em: <[www.cjf.gov.br/revista/numero10/artigo12.htm](http://www.cjf.gov.br/revista/numero10/artigo12.htm)>. Acesso em: 04 out. 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 39. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União**, nº 40, 2000. Técnica de Auditoria: indicadores de desempenho e mapa de produtos: Brasília, 2000.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?* **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV/EBAP, n. 2, 1990.

COSTA FILHO, Severino Dias da. **Racionalidade comunicativa e ética do discurso na teoria comunicativa de Jurgen Habermas**. Cadernos Ctch, Recife, PE, n. 5, p. 101-124, jan. 1997.

DANTAS, Frederico Wildson da Silva. **A eficácia da lei de improbidade administrativa e o foro por prerrogativa de função**. Recife: Nossa Livraria, 2004.

FACCIONI, Victor. A sociedade e o controle externo. **Fórum Administrativo: Direito Público**. Belo Horizonte: 2006.

FARIAS, Willams Brandão de. **Controle institucional e meio ambiente em Pernambuco, Brasil: o que o Tribunal de Contas tem a aprender com a experiência do Ministério Público?** 2007. 120 f. Dissertação (Mestrado) - UFPE, Recife, 2007.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade Fiscal**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

\_\_\_\_\_. **Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício C. **A experiência do Tribunal de Contas de Pernambuco no estímulo à participação cidadã**. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047719.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2008.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 1997.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. 3. ed. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 2006.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria burguesa**. 2. ed. Tradução de Flávio R. Kothe - Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. **Agir Comunicativo e Razão Destranscendentalizada**. Tradução Lucia Aragão, revisão Daniel Camarinha da Silva - Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

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

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da Improbidade Administrativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: América Jurídica. 2005, p. 557-564.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo- Rio de Janeiro: Hucitec/Abrasco, 1993.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MPPE, Ministério Público do Estado de Pernambuco. **Notícias**. Disponível em: <[http://www.mp.pe.gov.br/arquivo/imprensa/noticias/index\\_news.htm](http://www.mp.pe.gov.br/arquivo/imprensa/noticias/index_news.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2008.

OLIVEIRA, Arildo. **Controle Social**: perspectivas para a fiscalização popular da Administração Pública no Brasil. **Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública**. Brasília: Editora do Tribunal de Contas da União, 2002.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005

PELISSARI, Maria Aparecida. **A condição cidadã**: valores éticos na individualidade. Piracicaba: Ed. UNIMEP, 1995.

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

PERNAMBUCO, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Lei nº 10.651, de 25 de novembro de 1991, com redação atualizada pela Lei 11.570, de 11 de setembro de 1998 e pela Lei Complementar Estadual Nº 036/2001. Dispõe sobre a Lei Orgânica do TCE-PE e dá outras providências. Disponível em: <[www.tce.pe.gov.br](http://www.tce.pe.gov.br)>. Acesso em: 15 set. 2007.

PERNAMBUCO, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **Relatório anual de atividades/2007**. Disponível em: <[www.tce.pe.gov.br](http://www.tce.pe.gov.br)>. Acesso em: 20 nov. 2008.

PERNAMBUCO, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **Deliberações**. Disponível em: <<http://elefante3/buscatextual/deliberacoes/deliberacoes.html>>. Acesso em: 10 out. 2008.

PEREIRA, Ricardo Martins. **O controle social na gestão pública:** as funções de fiscalização e de ouvidoria dos Tribunais de Contas do Brasil. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissionalizante em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste. UFPE. Recife, 2003.

PEREZ, Marcos Augusto. **Administração Pública Democrática.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

RIVERA, Francisco Javier Uribe. **Agir comunicativo e planejamento:** Uma critica ao enfoque estratégico. 1. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.

SÃO PAULO, Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Lei nº 9.167, de 03 de dezembro de 1980. Dispõe sobre a Lei Orgânica do TCM-SP e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/lorgtcm/loc\\_t1.htm](http://www.tcm.sp.gov.br/legislacao/lorgtcm/loc_t1.htm)> Acesso em: 15 jan. 2009.

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

SILVA, Kátia Gercina Alves da. **Fiscalização Participativa:** a capacitação do cidadão para o controle social. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissionalizante em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste. UFPE. Recife, 2007.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da função administrativa do Estado:** possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Cidadania e Desenvolvimento Local.** Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

\_\_\_\_\_. **Um Espectro Ronda o Terceiro Setor:** O Espectro do Mercado. 2. ed. rev. Ijuí: Unijuí, 2004.

\_\_\_\_\_. **Gestão Social:** Uma perspectiva conceitual. Revista de Administração Pública, v. 32, n. 5, p. 7-23, set/out 1998.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração.** São Paulo: Atlas, 2005, p. 84-91.

VIEIRA, M, M. F. **Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração.** In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. ZOUAIN, Deborah Moraes (Orgs). **Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.



## APÊNDICES

### Apêndice A - Cartilha da Ouvidoria



## Apêndice B - Cartaz Distribuído em Transportes Coletivos



TRIBUNAL DE CONTAS  
PERNAMBUCO  
OUVIDORIA

A sua ligação faz a diferença!  
**0800 81 1027**

Ajude o TCE-PE a fiscalizar a aplicação dos recursos públicos:

- Informe sobre o mau uso do dinheiro público;
- Reclame, sugira e peça orientação;
- Exerça a sua cidadania, a ligação é gratuita.

LICITAÇÕES  
APOSENTADORIAS DOS SERVIDORES PÚBLICOS  
OBRAS PÚBLICAS  
CONCURSOS PÚBLICOS  
FUNDEB

[www.tce.pe.gov.br/ouvidoria](http://www.tce.pe.gov.br/ouvidoria)  
[ouvidoria@tce.pe.gov.br](mailto:ouvidoria@tce.pe.gov.br)

The poster is a vertical rectangular card with a blue background. At the top left is a logo of two hands shaking under a rainbow. To its right is the text 'TRIBUNAL DE CONTAS PERNAMBUCO OUVIDORIA'. Below this, in large yellow letters, is the phone number '0800 81 1027'. Underneath the number, a list of bullet points in red text describes how citizens can help the TCE-PE. To the right of the list is a black and white illustration of a woman with short hair, wearing a star-patterned dress, holding a mobile phone to her ear. Below the list and illustration, several public procurement terms are listed in yellow: 'LICITAÇÕES', 'APOSENTADORIAS DOS SERVIDORES PÚBLICOS', 'OBRAS PÚBLICAS', 'CONCURSOS PÚBLICOS', and 'FUNDEB'. At the very bottom, the website and email address are provided in white text.

Apêndice C - Cartilha em Forma de “Literatura de Cordel” e CD de Autoria do Poeta Pernambucano Sebastião Dias



Apêndice D - Cartaz enfatizando a parceria com o cidadão



Apêndice E - Textos extraídos dos julgamentos de processos associados a demandas do cidadão

**PROCESSO TC Nº 0700918-5**

DENÚNCIA ANÔNIMA FORMULADA CONTRA O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PETROLINA, À ÉPOCA, SR. FERNANDO BEZERRA DE SOUZA COELHO

(...) Trata-se de Denúncia, autuada a partir de demanda da **Ouvidoria** deste Tribunal, acerca de irregularidades supostamente praticadas na Administração Municipal de Petrolina, no exercício de 2006, sob a responsabilidade do Sr. Fernando Bezerra de Souza Coelho, então Prefeito do citado município...

**PROCESSO TC Nº 0700628-7**

AUDITORIA ESPECIAL REALIZADA NA PREFEITURA MUNICIPAL ITAQUITINGA

(...) Auditoria especial realizada na Prefeitura Municipal de Itaquitanga, a partir de uma denúncia anônima à **Ouvidoria** deste Tribunal...

**PROCESSO Nº 0700270-1**

AUDITORIA ESPECIAL REALIZADA NA PREFEITURA MUNICIPAL DE PAULISTA

(...) Trata de Auditoria Especial realizada na Prefeitura Municipal de Paulista, originada das informações trazidas a este Tribunal por meio de sua **Ouvidoria**, Demanda nº 6309, nas fls. 01 do processo...

**PROCESSO TC Nº 0700404-7**

PROCESSO DE DESTAQUE ELABORADO A PARTIR DA DEMANDA DA **OUVIDORIA** Nº 6.245/06, RELATIVA A POSSÍVEIS IRREGULARIDADES VERIFICADAS EM CERTAMES LICITATÓRIOS REALIZADOS PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE ABREU E LIMA

(...)Após analisar os fatos, a Equipe de Auditoria concluiu, em Relatório de Auditoria anexo às fls. 2.693 a 2.724 dos autos, pela procedência, em parte, da Demanda de **Ouvidoria**, por observarem atos com indícios de favorecimento à empresa JOSMED, ficando a pregoeira Zilanda Karla Medeiros assim como o Prefeito, Sr. Flávio Vieira Gadelha Albuquerque, este de forma solidária, responsáveis pelos atos analisados.

**PROCESSO TC Nº 0402700-0**

AUDITORIA ESPECIAL REALIZADA NO DISTRITO ESTADUAL DE FERNANDO DE NORONHA, RELATIVA À DEMANDA Nº 2964/03, DA **OUVIDORIA** DESTA CORTE DE CONTAS

(...) Versam os autos sobre Auditoria Especial realizada no Distrito Estadual de Fernando de Noronha - PE,

formalizada a partir de denúncia formulada através da **Ouvidoria** desta Corte de Contas, Demanda nº 2964/03, de 05.03.03, nas fls. 01 a 07 dos autos, tendo sido juntadas, ainda, as demandas presentes nas fls. 09 e 10 e 60 e 61, tendo como foco possíveis irregularidades na contratação de pessoal realizada no Distrito Estadual de Fernando de Noronha...

**PROCESSO TC Nº 0205018-3**

AUDITORIA ESPECIAL REALIZADA NA CÂMARA MUNICIPAL DE MANARI

(...) Auditoria Especial realizada na Câmara Municipal de Manari, relativa aos fatos constantes no termo de **Ouvidoria** nº 2181...

...Julgo regulares, com ressalvas, as contas auditadas da Câmara Municipal de Manari, relativa aos fatos constantes no termo de **Ouvidoria** nº 2181...

**PROCESSO TC Nº 0800483-3**

AUDITORIA ESPECIAL REALIZADA NO COMPLEXO INDUSTRIAL PORTUÁRIO GOVERNADOR ERALDO GUEIROS - SUAPE

(...) A presente Auditoria Especial foi instaurada para a demanda apresentada à **Ouvidoria** desta Corte de Contas para apurar possíveis irregularidades no edital de licitação relativo à Concorrência nº 008/2007, promovida pela empresa SUAPE, sob o tipo técnica e preço, cujo objeto consiste na contratação de serviços de consultoria para elaboração de novo Plano Diretor do Complexo Industrial Portuário de SUAPE, com projeção para até 2030, tendo sido estimado o valor de R\$ 5.652.844,89 e prazo de 18 meses para finalização dos trabalhos...

**PROCESSO TC Nº 0701454-5**

AUDITORIA ESPECIAL REALIZADA NA CÂMARA MUNICIPAL DO CEDRO

(...) Trata-se de Auditoria Especial realizada na Câmara Municipal do Cedro, para fins de apuração de irregularidades noticiadas na Demanda de **Ouvidoria** nº 6488, datada de 04 de outubro de 2006.

**PROCESSO TC Nº 0701539-2**

PRESTAÇÃO DE CONTAS DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE PERNAMBUCO, RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2006

(...) O interessado, Sr. Joaquim Fernando Godoy Bené, apresentou defesa nas folhas 161 a 163.

Posteriormente, em virtude de Demanda feita à **Ouvidoria** desta Corte, foi elaborado Relatório Complementar de Auditoria às fls. 215 a 218. O demandante denunciou que "estava havendo irregularidades em relação às diárias pagas aos agentes administrativos; serviços gerais e pessoas ligadas aos gabinetes, pois estavam recebendo diárias sem realizar as viagens", entre outros pontos...

**PROCESSO TC Nº 0390079-4****PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAETÉS,  
RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2002**

(...)

Pois bem senhores Conselheiros, dos fatos acima poderíamos em princípio pensar em se tratar de meros indícios. Porém, não foi isso que se revelou do Trabalho de Investigação de nossos Técnicos.

Isto porque, conforme noticia o Diário de Pernambuco de 17/09/2005, observam-se os seguintes comentários acerca da “Operação Suíça”

(...)

“A motivação da operação surgiu quando os promotores detectaram, em relatórios de auditorias do TCE, formatos coincidentes em licitações de diversas prefeituras. Os resultados da disputa também eram semelhantes. Sempre venciam as mesmas empresas. Em algumas notas fiscais de empresas diferentes foi observado a mesma caligrafia, comprovando que a mesma pessoa atuava para firmas concorrentes. Foi o caso da Mesura Comércio e Representação Ltda. e COVAMAGEL(Comércio Varejista de Material em Geral).

O Ministério Público de Pernambuco (MPPE) encontrou até documentos que guardam recomendações que deveriam ser seguidas para evitar flagrantes de infração e a consequente ação dos órgãos fiscalizadores competentes. Num deles, um bilhete com data de "2003/2004", verificou-se, entre outras regras, as seguintes: "ver se tem cartas" e "não usar telefone". Mesmo sediadas em Garanhuns, as firmas não tinham negócios com a prefeitura do município, situado a 230 quilômetros do Recife. Até o momento, não há como afirmar se existe envolvimento de servidores municipais ou de prefeitos da rede de fraudes. Segundo avaliação de Eleonora Luna, é possível que exista colaboração de funcionários públicos, principalmente os integrantes das comissões municipais de licitação. Entre outras prefeituras vítimas da rede estão Iati, Quipapá, Palmerina, Caetés, Capoeiras, Terezinha, Lagoa do Ouro, Paratama, Jucati e Gameleira”.

E mais, é oportuno transcrever notícia publicada no site do Ministério Público Estadual de Pernambuco, acerca desta operação, qual seja:

Em continuação à operação suíça, iniciada nesta quinta-feira (15) com a prisão de 10 acusados, foram apreendidos hoje pela manhã em Paulista mais documentos na residência de Armando Nunes da Silva, proprietário das empresas Baixa Verde Comércio Representação e Jamerim.

A Polícia Militar ainda irá cumprir mais oito mandados de prisão preventiva. A quadrilha, apontada pelo Ministério Público de Pernambuco (MPPE) em ação penal ingressada no último dia 12, responde por 29 empresas com sede em Garanhuns e tem atuação em 36 municípios pernambucanos, cinco baianos e em três do estado de Alagoas. Segundo o Núcleo Integrado de Combate à Criminalidade Organizada (Nirco), órgão do MPPE responsável pela denúncia, o sofisticado esquema era subdividido em três células comandadas por Antonio José de Souza, da empresa Souza Assessoria Municipal - SAM; Ronaldo Alves Cardozo, da Agremascom; e Cleovaldo José de Lima e Silva.

Na primeira célula, os participantes do esquema têm vínculos, inclusive de parentesco, com empresas relacionadas ao esquema fraudulento. A segunda, por sua vez, era especializada em constituir empresas de fachada que por todos os outros eram utilizadas nas fraudes. Já a terceira, operava as fraudes através das empresas Assessoria Técnica Consultoria Informática Ltda. - Astecom, Garanhuns Assessoria Contábil e Informática Ltda. e Lima e Silva Advogados e Consultores Associados Ltda. Esta última unidade dava suporte jurídico às empreitadas da organização criminosa e fraudavam licitações voltadas à prestação de serviço de assessoria jurídica a municípios da região de Garanhuns.

Os denunciados, por intermédio das três células, as quais se articulam em bando mais poderoso, falsificaram, no todo ou em parte, documentos públicos ou alteraram documentos públicos verdadeiros; criaram empresas de fachada, que não funcionavam de fato e serviam apenas para legitimar processos fraudulentos de licitação, usando, para tanto, de interpostas pessoas como sócias laranjas ou testas de

ferro para as empresas de papel por eles criadas; usaram notas fiscais que efetivamente não correspondiam a compras ou contratações de serviços para os municípios (notas fiscais inidôneas ou notas fiscais frias) e locupletaram-se indevidamente de verbas públicas", explicam os Promotores na ação.

Para o Ministério Público, não há dúvida de que as três células da organização criminosa repartiam o mercado de assessoria contábil às prefeituras e câmaras da região, especializando-se na montagem de empresas fantasmas que eram por todos utilizadas. Com a análise preliminar dos material apreendido, no dia 5 de agosto, em empresas e escritórios de contabilidade com sede em Garanhuns, pode-se observar que a documentação que instruía as licitações em diversos municípios apresentava semelhança na estrutura, no local e posição dos carimbos e até nos erros de grafia ou digitação. Algumas vezes, os valores das propostas das empresas envolvidas coincidiam em concorrências públicas diferentes, mesmo havendo um espaço temporal de 2 anos.

A fábrica de licitações funcionava em comum acordo entre os "concorrentes", sabendo-se desde o princípio os que iriam participar e ganhar o processo. "Em várias oportunidades, os representantes das empresas licitantes tinham ligações de parentesco entre si, contadores em comum ou funcionavam como testemunhas dos contratos sociais ou advogados de cada uma das empresas envolvidas", diz a denúncia apresentada pelo MPPE. Todas estas constatações foram verificadas por Promotores e auditores da Secretaria da Fazenda e do Tribunal de Contas do Estado ao procederem a uma primeira análise das cerca de 500 mil folhas de documentos apreendidos."

(...)

Julgo irregular as contas do Ordenador de Despesas, Sr. José Luiz de Lima Sampaio, determinando a restituição aos cofres do Município a quantia de R\$ 312.534,29, acrescido da atualização monetária e dos juros de mora devidos a partir 01/01/2003, segundo os índices e condições estabelecidas na legislação municipal para atualização dos créditos da Fazenda Públicas, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta decisão, devendo cópia da Guia de Recolhimento ser enviada a este Tribunal para baixa do débito. Não o fazendo, que seja extraída Certidão do Débito e encaminhada ao Prefeito do Município, que deverá inscrever o débito na Dívida Ativa e proceder à sua execução, sob pena de responsabilidade.

(...)

Outrossim, que sejam encaminhadas ao Ministério Público Estadual cópias da presente Decisão e das Notas Taquigráficas, haja vista a gravidade das irregularidades constatadas nestas Contas" (TCE/PE).

#### **PROCESSO TC Nº 0570048-6**

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE MANARI, RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2004**

(...)

- Fortes indícios de desvio de recursos mediante a comprovação de despesas através de firmas detentoras de diversas irregularidades.

Apesar de não ter sido apresentada a esta comissão de auditoria a documentação comprobatória de toda a despesa realizada pela Câmara Municipal, pertinentes aos meses de janeiro a dezembro de 2004, tivemos a oportunidade de observar, através de um Demonstrativo de Despesa Orçamentária Paga em 2004, assim como de cópias dos Livros Caixa Geral e Conta Corrente Bancário existentes na entidade, a existência de despesas efetuadas com 03 (três) firmas detentoras de diversas irregularidades junto à Secretaria da Fazenda Estadual, a exemplo das que a seguir elencamos:

Firma 1 - Garanhuns Assessoria Contábil, Informática, Comercio Varejista de Papelaria Ltda.

- Produtos constantes nas notas fiscais: Não foi possível efetuar esta verificação.

- Processos licitatórios em que foi vencedora: Não existiu processo licitatório em 2004. Consta tão somente a informação de que houve uma prorrogação (fls. 036), mas não foi apresentado original do respectivo termo.



- IRREGULARIDADES (CONF. INFORMAÇÃO DA SECRETARIA DA FAZENDA – FLS. 148):

- Esta firma teve sua inscrição junto à Secretaria Estadual da Fazenda-SEFAZ cancelada (Ped. de baixa) no dia 11/09/2003, conforme informação obtida no Sistema de Informação de Administração Tributária – SIAT (fls. 148).

A referida firma foi citada em denúncia oferecida ao Juiz de Direito da 1ª Vara Criminal da Comarca de Garanhuns-PE, pela Promotoria de Justiça Criminal de Garanhuns/PE como parte integrante da composição de uma célula de uma organização criminosa especializada na prática de ilícitos e fraudes contra a Administração Pública.

A evidência acima listada, se configura em fortíssimos indícios de que as despesas realizadas com a firma acima descrita, possam ter sido usadas apenas para encobrir possíveis desvios de recursos públicos, que no período de janeiro a dezembro de 2004, totalizaram o montante de R\$ 43.200,00.

Ora, a empresa teve seu registro cancelado em 2003, tendo as notas fiscais sido emitidas em 2004. Tal fato é absolutamente diverso do processo em que nosso ilustre Auditor Luiz Arcoverde Filho opinou, uma vez que o cancelamento da empresa em seu processo se deu em 2002, quando as notas tinham sido em 2001. A ordem cronológicas destes fatos influencia sobremaneira no julgamento do processo. Ao solicitar a cópia do processo licitatório que deu origem à contratação da empresa Garanhuns Assessoria, foram juntados aos autos os documentos de fls. 237 a 306, em que se verifica que no certame que deu origem a contratação da empresa Garanhuns Assessoria teve a participação da empresa AGREMASCOM, uma das empresas denunciadas pelo Ministério Público.

e. Outro ponto que merece destaque é que o pagamento a estas empresas sempre era realizado em dinheiro, conforme declaração de fl. 234.

Seria, então, o fato de não termos aos autos cópias das notas fiscais relativas a uma firma prestadora de serviços óbice para esta Corte imputar o débito ao interessado? Parece-me que não.

Observo que ao se realizar uma análise de forma global, chega-se a conclusão de que no período auditado havia, de forma inequívoca, a prática de atos com grave infração à norma legal.

E mais, a existência de fortes indícios não pode ser tratada, como de natureza formal, posto que os fatos narrados pela equipe de auditoria apontam para a existência de crimes contra a administração pública.

Ademais, apesar de indícios, têm o mesmo papel relevante na constatação do desvio de finalidade, principalmente, como assevera José Cretella Júnior "quando se sabe quão difícil é encontrar prova, absolutamente irrefutável, que comprometa o editor do ato, autoridade administrativa, regra geral, esclarecida, astuta para incriminar-se, deixando vestígios, mesmo leves, de sua intenção distorcida" (Cretella Júnior, 1978, p. 106).

Na esteira deste raciocínio, é oportuno também destacar o magistério de Hely Lopes Meirelles, em sua festejada obra Direito Administrativo Brasileiro, p. 98, no sentido de que "O ato praticado com desvio de finalidade – como todo ato ilícito ou imoral – ou é consumado às escondidas ou se apresenta disfarçado sob o capuz da legalidade e do interesse público. Diante disso, há que ser surpreendido e identificado por indícios e circunstâncias que revelem a distorção do fim legal, substituído habilidosamente por um fim ilegal ou imoral não desejado pelo legislador." E ainda, comenta o saudoso mestre: A propósito, já decidiu o STF ( RTJ 52/140) "Indícios vários e concordantes são prova".

Lembro, ainda, aos senhores que o Município que estamos nos referindo é Manari, para o qual o ex-Secretário de Planejamento e da Fazenda de Pernambuco, Luiz Otávio Cavalcanti, publicou matéria no blog do JC, intitulada "Imunidade Parlamentar".

"Manari é o terceiro município mais pobre do País. Apresenta o menor valor no ranking do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH entre os municípios nacionais. Manari fica no Agreste Meridional de Pernambuco.

Criado em 1997, tem uma população de 11.771 habitantes. Sua renda per capita é de R\$ 30,00 (trinta reais), anuais. A esperança de vida de seus munícipes é de 57 anos.

A taxa de analfabetismo é de 57% da população. A mortalidade infantil é de 109 mortes por mil nascidos vivos. Não há água encanada na Cidade.

Esse é um cenário social de horror que entristece e revolta. Mostra porque é urgente repensar as políticas públicas sociais. Porque é preciso diminuir as desigualdades inter-regionais. Demonstra porque as pessoas aderem às propostas de mudanças. Mudar para elas é comer diariamente e ser respeitadas diuturnamente.

Mas, por outro lado, o que também estarrece é a apropriação criminosa de dinheiro público em meio a esta pobreza. O que indigna é a formação de quadrilha, por quem deveria combatê-las, para praticar corrupção ativa e passiva, tirando de quem tem tão pouco. O que espanta é o conluio dos que, sob a capa de suposta decência pública, favorecem superfaturamento e sonegação em área de tal escassez. O que constrange é a idealização do mal, na feitura de desvio e de furto, em face de tanta carência. O que assombra é a desfaçatez vestindo semblante postiço que mira o infinito e enche o próprio bolso. Afronta.

Relatório produzido para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD sobre Manari, ressalta “o medo da população de enfrentar grupos políticos. O povo fica acuado. Fica com medo de represália. E até de morrer”. Acessível pelo site do Google.

É pobreza feita de medo. Ou será medo feito de pobreza?

Pobreza e medo, misturados, desconstruindo o homem, fragilizando o cidadão. Medo e pobreza, consorciados na submissão ao poder sem peias, de disfarçadas vozes”.

Tais fatos apontam para a necessidade urgente desta Corte em impedir a permanência daqueles que porventura tenham como meta o desvio de recursos públicos, de uma população tão carente” (TCE/PE).

## Apêndice F - Divulgação da ação do TCE resultante da parceria com o cidadão

# Diário Oficial

Estado de Pernambuco

Ano LXXXV • Nº 37

Tribunal de Contas

Recife, quarta-feira, 2 de abril de 2008

## Acatando recomendação do TCE, direção de Suape revoga Edital

Acatando recomendação do Tribunal de Contas, o secretário estadual de Desenvolvimento Econômico, Fernando Bezerra Coelho, mandou revogar o Edital de Concorrência Pública nº 008/2007, do Complexo Industrial e Portuário de Suape, cujo objeto era a prestação de serviços de consultoria técnica para a elaboração do Plano Diretor daquele órgão até o exercício de 2030. O custo estimado da contratação era de R\$ 5.652.844,89 e o relator do processo foi o auditor substituto Luiz Arcoverde Filho.

A revogação do Edital foi publicada no Diário Oficial do Estado do último dia 21 e atendeu a uma Medida Cautelar aprovada pelo Pleno, a qual determinou de imediato a sustação do procedimento

licitatório, com posterior instauração de auditoria especial para apuração do mérito. A análise da denúncia e do

### A denúncia chegou ao conhecimento do TCE por intermédio da Ouvidoria

respectivo edital foi realizada pelo Departamento de Controle Estadual. As irregularidades verificadas constam do relatório

de auditoria referente ao processo TCE-PE nº 0800483-3, em fase de julgamento.

Após determinação do Pleno, o órgão foi notificado das irregularidades apontadas e decidiu não só revogar o certame, mas também publicar um novo edital buscando atender às alterações sugeridas pelo relatório de auditoria. Além do caráter restritivo do Edital, devido a exigências não previstas na Lei nº 8.666/93, foram verificadas também inconsistências no projeto básico, dentre outras impropriedades.

A denúncia contra os vícios constantes no Edital chegou ao conhecimento do TCE através de sua Ouvidoria, que desenvolve notável trabalho preventivo em favor da economicidade das obras públicas.



Luiz Arcoverde Cavalcanti Filho foi o relator do processo de Suape

## Apêndice G - Divulgação da ação do TCE resultante da parceria com o cidadão

# Diário Oficial

## Estado de Pernambuco

Ano LXXXV • Nº 100 Tribunal de Contas Recife, quarta-feira, 3 de setembro de 2008

---

### Já são cerca de 80 as entidades parceiras da Ouvidoria do TCE

**J**á são cerca de oitenta as entidades parceiras da Ouvidoria do TCE atuando como divulgadoras e multiplicadoras dos trabalhos realizados pela instituição. A informação foi dada ontem pelo seu coordenador, Francisco Sifônio, ora empenhado em conscientizar o cidadão a só acioná-la em casos que sejam relevantes.

"A Ouvidoria é um importante canal de comunicação que o Tribunal de Contas de Pernambuco pôs à disposição da sociedade para receber suas queixas, reclamações, denúncias, etc. Por isso é importante valorizá-lo, evitando demandá-la com denúncias pouco consistentes", disse o seu coordenador.

Segundo ele, todos os projetos herdados das gestões anteriores estão



FOTOS: MARI LIA ALITO

às suas demandas.

É por intermédio da Ouvidoria, disse ele, que o TCE tem recebido constantes denúncias relativamente a concursos públicos e a editais de licitações e prontamente tomado providências, ora expedindo medidas cautelares, determinando a suspensão do certame ou a não nomeação dos aprovados, ora recomendando a correção ou anulação de processos licitatórios, num trabalho de natureza preventiva e também pedagógica.

De acordo ainda com Francisco Sifônio, entre as entidades parceiras da Ouvidoria encontram-se sindicatos, associações, organizações não governamentais, etc., todas ajudando o TCE a exercer com mais eficácia a fiscalização dos recursos públicos e, conseqüentemente, a zelar pelo bolso do contribuinte.

*Francisco Sifônio é o coordenador da Ouvidoria do Tribunal de Contas de Pernambuco*

tendo continuidade, como o "Ouvidoria Itinerante", por exemplo, que é voltado para os públicos interno e externo. Uma das finalidades desse projeto é conscientizar o servidor do próprio TCE a prestar um bom serviço aos jurisdicionados, dando respostas rápidas, consistentes e tempestivas

## Apêndice H - Seleção de demandas procedentes apresentadas nos anos de 2006 e 2007

(Ano 2006)

### DEMANDA 6940

#### Cidadão do Município de Glória do Goitá

“A Administração Pública Municipal, celebrou termo de parceria com a OSCIP - Instituto do Desenvolvimento Social e do Trabalho de Pernambuco IDSTP, para gestão dos Programas de Saúde (PSS e ACS) no valor de R\$ 1.344.000. O que houve na realidade foi terceirização dos serviços, considerando que a OSCIP, nunca fez qualquer gerenciamento dos referidos programas, nem sequer sabe a localização dos Postos de Saúde.

Em 2006, a mesma OSCIP, celebrou outro termo de parceria, no valor de R\$ 905.000,00, desta vez para gerir o Transporte Escolar. Em 2005, o Município gastou R\$ 389.000, com transporte escolar. O mais grave é que em 2006, com a OSCIP gerenciando o transporte escolar, não houve ampliação de linhas ou melhoria na qualidade do serviço, apenas o custo foi elevado em mais de 120%. Nem um proprietário de veículos (ônibus e Pick-Up) utilizados no transporte de estudante, nem os motoristas conhecem ninguém da OSCIP, não foi realizado, nenhum trabalho para melhoria deste serviço.

Isto posto, solicitamos que esta ouvidoria agilize os meios necessários para realização de uma auditoria especial com relação aos atos da administração pública ora mencionados.”

RESPOSTA:

Em 19/04/2007, encaminhamos à IRMS, para análise e providências.

Em 24/04/07, recebemos resposta da IRMS, informando que foi realizado trabalho sobre a contratação de OSCIP nos exercícios 2005 e 2006. No exercício 2007 já foi designada equipe para fiscalização.

Em 03/05/2007, identificamos que no Relatório de Auditoria da PC 2005, o referido ponto da demanda está inserido no item 2.2.4., no Proc. TC nº 0620009-6.

Em 18/04/2007 recebemos e-mail informando o julgamento do Processo 0620009-6, no dia 16/04/2007, tipo DECISÃO, com situação REGULAR COM RESSALVA. Ainda é necessário acompanhar a PC/2006, tendo em vista que a demanda do cidadão faz menção a este exercício Processo 0720034-1

Email enviado ao cidadão em 09/07/2007:

Caro senhor, Conforme informações enviadas pela Inspeção responsável pela cidade de Glória do Goitá, informamos que na auditoria de 2005 e 2006 os tópicos relacionados às OSCIPs foram auditados. A auditoria de 2007 já está em fase inicial e a equipe já foi definida, suas informações foram repassadas para auxiliar nos trabalhos. Processo TC nº 0720034-1: Tipo: JULGAMENTO Data: 18/03/2008 Situação: REJEIÇÃO Tipo: JULGAMENTO Data: 18/03/2008 Situação: IRREGULAR

### DEMANDA 6745

#### Cidadão do Município de Mirandiba

“informa que foi liberado um valor de 180.000,00 mil reais para a reforma do Açougue Público da cidade, mas as reformas previstas no contrato não foram realizadas.

O cidadão afirma que no local da obra não foi colocada a placa com o valor e outras informações que deveriam ser divulgadas para a população. A obra teve início no final do mês de setembro de 2006 e o término da mesma foi no dia 15/12/2006. Porém, as madeiras do teto estão velhas e os outros itens que deveriam ser trocados ou reformados não foram feitos.

O cidadão solicita uma fiscalização do TCE no Município.”

RESPOSTA:

Encaminhada à IRSA para providências pertinentes. Prazo de resposta: 31/01/2007.

Em 8/ 3/ 2007, recebemos resposta da IRSA através do PETCE: 4036 / 2007, informando que:

houve a reforma e ampliação do Mercado, não tendo fundamento a reivindicação do demandante, na parte referente a não realização das reformas;

houve pagamento de serviços não realizados, execução de serviços de baixa qualidade, nesse sentido foi solicitado esclarecimento através do ofício TC/IRSA/ENG3 11/2007, sendo recomendado uma revisão geral dos serviços executados para que melhore o padrão de qualidade da obra e para que a Prefeitura sane os problemas existentes.

A demanda será associada ao PC/2006.

Em 18/06/2008, recebemos e-mail AP referente ao Processo 0750061-0:Tipo: JULGAMENTO Data: 17/06/2008 IRREGULAR REJEIÇÃO

#### **DEMANDA 5936**

##### **Cidadão do Município de Igarassu**

“informa que no Município de Igarassu, a prefeitura esta afixando placas informando que obras foram realizadas, mas que na realidade não foram executadas. Como exemplo: - A drenagem de 06 ruas do loteamento Agamenon. Esta obra foi iniciada e finalizada em fevereiro de 2006. A prefeitura simplesmente abriu canaletas e colocou metralha, afixando uma placa no local informando que a obra foi concluída. - O Saneamento na Av. Henrique Dias. Apesar de haver uma placa informando que a obra está concluída, em frente ao Posto de saúde PSF existe uma fossa a céu aberto prejudicando toda a população. - Reforma na Escola Professora Maria Cecília, está sendo anunciada em carros de som e em uma placa em frente da escola, mas a reforma que a escola realmente precisava não foi realizada. Realizou-se apenas a pintura das paredes, enquanto o telhado e os banheiros continuam em mal estado. Nas placas a prefeitura deveria mostrar os valores das obras, mas só divulga que a prefeitura concluiu obras e solicita o pagamento do IPTU. O cidadão já procurou a prefeitura e alguns Vereadores do município para saber informações sobre as obras, mas nada adiantou, pois nesta gestão não existe transparência. Solicita do TCE uma fiscalização nas obras citadas, pois o cidadão suspeita de superfaturamento nas mesmas, motivo que leva a prefeitura a não divulgar os valores gastos.

Em 21/03/06, por meio eletrônico a demanda foi encaminhada à IRMN, para orientar o planejamento de auditoria no município, adotar medidas cabíveis e comunicar a esta Ouvidoria sobre as providências adotadas para informe ao cidadão.

##### **RESPOSTA:**

EM 06/10/2006 RECEBEMOS O SEGUINTE EMAIL: Demanda de Ouvidoria nº5936/06

Órgão Reclamado: Pref. Municipal de Igarassu

Assunto: Irregularidades obras e serviços de engenharia.

Situação atual: Repassada a equipe de engenharia Sérgio Epaminondas, em 06/10/06.)

EMAIL ENVIADO PELA IRMN EM 12/12/2006:

Demanda Procedente. Após fiscalização pela equipe de engenharia a presente demanda foi encaminhada ao Relator, Cons. Substituto Ruy Ricardo com a sugestão do Inspetor para apuração na PC/2006, sugestão esta acatada pelo Relator, em 12/12/2006. A Demanda foi associada ao Processo PC/2006, cuja documentação tem prazo até abril de 2007 para dar entrada no TCE. Por este motivo, deixamos o prazo para cobrança em 01/07/2007, já que é necessário dar tempo para a auditoria.

Em 26/12/2006 enviamos ofício 184/2006 (PETCE/DIEC- 78547/2006) ao cidadão nos seguintes termos: A equipe de engenharia designada pelo segmento competente deste TCE para apurar os informes de V. Sa. concluiu os trabalhos de campo que terá continuidade através da equipe de auditores na análise da prestação de contas da Prefeitura, referente ao presente exercício.

Em 07/05/07 recebemos a seguinte informação da IRMN, por email: Demanda apurada pelos engenheiros, apontando em relatório as irregularidades existentes, inclusive excessos, e de acordo com determinação do Relator, as apurações serão incluídas no PPC/2006.

#### **DEMANDA 5937**

##### **Cidadão do Município de Ferreiros**

“informa que a Prefeitura de Ferreiros não fez licitação para aquisição de peças para veículos no exercício de 2005, de maneira que durante o ano a Prefeitura adquiriu peças aleatoriamente, em lojas diversas. Ao final do ano, o valor despendido ultrapassou o limite estabelecido pela Lei para caracterizar Dispensa de Licitação.

Esta prática tem continuado no exercício de 2006.

Em 21/03/06, por meio eletrônico a demanda foi encaminhada à IRSU para orientar o planejamento de auditoria no município, adotar medidas cabíveis e comunicar a esta Ouvidoria sobre as providências adotadas para informe ao cidadão.”

##### **RESPOSTA:**

Em 13/ 08/ 07, recebemos resposta da IRSU informando que a demanda foi procedente e que a irregularidade é ponto do Relatório de Auditoria no Proc. 0760023-9.

Na análise das informações contidas na demanda, constatou-se a procedência da mesma quanto à realização de despesas com aquisição de peças para manutenção de veículos sem licitação.

As irregularidades estão inseridas no item 2.3.2 do citado relatório.

PARA INFORMAR AO CIDADÃO: As irregularidades foram constatadas e fazem parte de análise específica na prestação de contas da prefeitura, processo TC-0760023-9 que poderá ser acompanhado pelo

demandante através do site <www.tce.pe.gov.br>, podendo, o cidadão, registrar seu e-mail no site, no campo <e.Trâmite>.Em 20/08/2007 vinculação e-mail/demanda efetuada com sucesso.

#### **DEMANDA 5981**

##### **Cidadão do Município de Machados**

Cidadão solicita fiscalização na obra de reforma da Câmara Municipal de Machados. A obra foi iniciada no final de março/2006, tendo com responsável a Empresa Amorim e Freitas, de propriedade do assessor jurídico da citada Câmara. A empresa não possui registro no CREA. Informa qual não existe placa afixada no local. O cidadão não sabe informar os valores da obra e nem como ocorreu o processo licitatório, mas sabe que o prazo de conclusão será de 30 dias.

Solicita fiscalização urgente nesta obra.

'Em 04/04/06, por meio eletrônico a demanda foi encaminhada à IRSU para orientar o planejamento de auditoria na Câmara, adotar medidas cabíveis e comunicar a esta Ouvidoria sobre as providências adotadas para informe ao cidadão.

##### **RESPOSTA:**

Resposta do órgão em 07/ 11/ 07, PETCE: 19774/06, informando que a irregularidade está sendo analisada no processo nº 0760053-7, no laudo de auditoria. Verificou-se o ponto de relatório no sistema SIGA, item 4.Em 20/11/2007, tentamos contato telefônico para informar o resultado da demanda mas não foi possível.TC Nº 0760053-7: vinculação e-mail/demanda efetuada.Em 04/03/2008 recebemos e-mail AP informando o julgamento do Processo 0760053-7.DADOS DO EVENTO: Tipo: JULGAMENTO Data: 04/03/2008 Situação: IRREGULAR

#### **DEMANDA 6043**

##### **Cidadão do Município de Olinda**

Informação de irregularidades em duas obras da COMPESA: Obra de construção do prédio anexo da Gerência da COMPESA em Olinda, foi iniciada há 2 meses, está em fase final de acabamento, o cidadão não soube informar o nome da empresa responsável, pois não existe placa no local. Sabe que não ocorreu licitação, a obra foi orçada no valor de R\$ 60.000,00, e deveria ocorrer licitação tipo carta convite, mas ocorreu dispensa de licitação, e está ocorrendo o fracionamento para pagamento da obra

Obra de construção da Travessia Aérea de Tratamento de Água, em frente a Usina Maravilha, no Município de Goiana, mas de responsabilidade da Gerência da COMPESA de Olinda. A obra foi concluída em junho de 2005, a empresa responsável é a Siga engenharia, esta empresa executou a obra diferente do projeto original, ficando abaixo do valor orçado. Atualmente na obra já foram realizados vários reparos devido ao serviço mal executado pela empresa que recebeu todo o pagamento da COMPESA.

Em 02/05/06 a demanda foi encaminhada ao DCE para orientar o planejamento de auditoria na Instituição, adotar medidas cabíveis.

##### **RESPOSTA:**

Resposta do órgão em 25/ 09/ 07 informando que foram apurados os fatos apontados pelo demandante indicando a existência de burla ao processo licitatório nas obras realizadas no prédio anexo à Gerência de Olinda.

Quanto ao tema da execução das obras da Travessia sobre o Rio Capibaribe Mirim, os termos da demanda não procedem.

Foi constatada a existência de grande fragilidade no controle do almoxarifado da COMPESA e omissão da fiscalização que interferem diretamente nas obras citadas na demanda. Há necessidade de apuração mais detalhada dos aspectos envolvidos na contratação e execução destas obras que não podem ser realizados no âmbito da apuração desta demanda.

Foi sugerida a instauração de um processo formal de denúncia por parte desta Ouvidoria com a finalidade de investigar os controles do almoxarifado do órgão e a atuação de sua fiscalização de obras.

O COORDENADOR determinou o encaminhamento da demanda à CCE, acatando a sugestão do NEG de avaliar, junto ao Conselheiro Relator, a pertinência do aprofundamento da investigação.

Em 03/10/2007, enviamos à CCE, para avaliar, junto ao Conselheiro Relator, a pertinência para aprofundamento da investigação.

Em consulta ao PETCE 25328/06, correspondente à Demanda 6043, verificou-se que o referido documento havia se transformado em processo de Auditoria Especial TC - 0705314-9.

#### **DEMANDA 6058**

##### **Cidadão do Município de Paratama**

'Professor contratado desde 2001, informa que os salários dos professores contratados estão com atraso de dois meses, enquanto que os dos professores concursados acumulam três meses. O pagamento dos ônibus que fazem o transporte escolar acumula atraso de três meses. Os servidores lotados na secretária da

Administração não recebem há 10 (dez) meses. Questionar o prefeito de nada adianta, são ameaçados. Os servidores já fizeram denúncia junto à Promotoria na Comarca de Garanhuns, ocorreu que o promotor reuniu os interessados, inclusive o prefeito, ocasião em que se fez acordo para retomar os pagamentos. O acordo não foi cumprido. Dias atrás, os servidores formalizaram uma denúncia junto ao Ministério Público, à atenção do Procurador-Geral e aguardam alguma providência. O prefeito confessa que usa recursos do FUNDEF para quitar outros compromissos e muitos servidores da administração são lotados na Educação para serem beneficiários dos recursos federais. Devido ao desvio declarado, falta dinheiro para quitar os salários dos educadores e melhorar a qualidade do ensino. O cidadão mantém esperança de que a interferência do TCE ajude a minimizar os efeitos da má gestão pública no seu município.

Número de denúncia formalizada junto ao Ministério Público: 0010507-4/2006

Em 08/05/06 a demanda foi encaminhada ao GC01 para orientar o planejamento de auditoria no município e adotar medidas cabíveis.

#### RESPOSTA:

Despacho exarado pelo gabinete GC01, por meio eletrônico (PETCE-26727/2006): "A Ouvidoria para comunicar ao autor da demanda que os fatos foram informados à Inspeção competente para apuração." Em 13.10.06 recebemos RESPOSTA PARCIAL da IRGA, através do PETCE nº 54446/06, nos seguintes termos: "Caros senhores, Informamos que as demandas 6058/06, 6389/06 e 5823/06 versam sobre atrasos no pagamento de salários por parte da prefeitura municipal de Paratama. Encaminhamos em duas ocasiões, março/06 e setembro/06, ofícios ao prefeito solicitando esclarecimentos, mas não obtivemos resposta. O referido órgão está em nosso planejamento para ser incluído no rol de entidades que estão sofrendo Auditorias de Acompanhamento e priorizaremos as áreas de educação e pessoal com base nas referidas demandas. Como as demandas são genéricas foi possível apenas a esta inspeção utilizá-las como direcionadoras do escopo dos trabalhos de auditoria a serem realizados. Pelo malote seguem as cópias das demandas e dos respectivos ofícios enviados". Em 16/ 04/ 07 recebemos resposta da IRGA, através do PETCE: 24041 / 07, informando que: após o envio dos Ofícios à Prefeitura do Município demandado comprovamos que a após a notificação o prefeito efetuou os referidos pagamentos.

#### DEMANDA 6194

##### Município de Ferreiro

O cidadão informa ao TCE o gasto excessivo de combustível na Prefeitura Ferreiro. O gasto médio com combustível de janeiro de 2005 até abril de 2006 era de R\$ 60.000,00/mês, porque, segundo o cidadão, estavam abastecendo na conta do município carros que não estavam a serviço da Prefeitura. No final do mês de abril, o dono do Posto Santa Luzia, mun. Camutanga, (responsável pelo abastecimento), resolveu que não permitiria mais o abastecimento de veículos que não tivessem "chapa branca" (sic). Assim, no mês de maio o gasto do município com combustível foi de aproximadamente R\$ 25.000,00. Em decorrência o Prefeito publicou um decreto transferindo a conta da Prefeitura para outro Posto, na cidade de Itambé - Posto Serra Negra, onde os carros passaram a abastecer. O cidadão solicita aos Auditores que observem a quantidade de litros de combustível gastos por automóvel, porque a quantidade é abusiva. Solicita ainda que comparem os valores gastos durante o ano de 2005 ou dos meses iniciais de 2006 com o mês de maio de 2006, porque a diminuiu muito a quantidade de litros, quando o Posto passou a abastecer unicamente os carros da Prefeitura Acrescenta ainda o cidadão que não há uma planilha de acompanhamento dos gastos com combustível em nenhuma secretaria, nem na Prefeitura, ou seja, há uma grande desorganização no controle.

Em 07/06/2006 foi encaminhada à IRSU para análise e providências.

#### RESPOSTA:

Em 13/ 08/ 07, recebemos resposta da IRSU informando que a demanda foi apurada e a irregularidade apontada no Relatório de Auditoria PC 2006, nº 0760023-9.

Identificamos que a irregularidade objeto da demanda encontra-se no item 2.3.2 do citado relatório.

PARA INFORMAR AO CIDADÃO: As irregularidades foram constatadas e fazem parte de análise específica na prestação de contas da prefeitura, processo TC-0760023-9 que poderá ser acompanhado pelo demandante através do site < www.tce.pe.gov.br >, podendo, o cidadão, registrar seu e-mail no site, no campo <e. Trâmite>.

#### DEMANDA 6234

##### Município de Machados

O cidadão informa que na Prefeitura de Machados existe uma pessoa de nome Marcio Gustavo, que é irmão do Prefeito, e está atualmente ocupando o cargo de Secretário de Finanças que pertence a sua esposa Sra. Renata Xavier. Informa ainda que a dita Senhora encontra-se no momento em Licença Prêmio. Afirma o Sr. Marcio, não tem nenhuma ligação funcional com a Prefeitura de Machados. 2 - Alega ainda, que existe um contrato da Prefeitura com a TIM, e que além do Prefeito e da esposa, o Sr. Marcio também possui uma



linha da TIM para uso próprio, sendo a referida linha pertencente a Prefeitura, ou seja, toda a família do Prefeito possui linha da TIM pela Prefeitura.3 - Alega ainda, que o Provedor da INTERNET encontra-se instalado na casa do Sr. Marcio Gustavo irmão do Prefeito.

**RESPOSTA:**

Em 30/06/2006 encaminhamos à IRSU para análise e providências

Resposta do órgão em 05/ 11/ 07, PETCE: 39853 / 06, informando que a demanda foi apurada e que a irregularidade foi apontada no relatório de auditoria da PC/2006, TC nº 0760029-0, item 2.2.2.3.

## **DEMANDA 6245**

### **Município de Abreu e Lima**

Denúncia anônima tendo em vista várias irregularidades nos certames licitatórios realizados na Prefeitura Municipal de Abreu e Lima neste Estado.

A) Envolvimento da Presidenta do pregão Sra. Zilanda Karla Medeiros da Silva com a empresa JOSVALDO GONÇALVES LIMA - ME - JOSMED , favorecendo em todos os processos licitatórios envolvendo a secretaria de administração para compra de medicamentos, material penso, odontológico e equipamentos médicos hospitalares .B) O Edital solicitava o registro dos produtos licitados, porem a Pregoeira fez vista grossa aos registros de medicamentos vencidos apresentados pela JOSMED na licitação que teve como objeto a aquisição por lotes de medicamentos material penso e produtos odontológicos pregão presencial nº 002/2006 PL 023/2006.C) A Falta da licença de funcionamento expedida pela ANVISA das empresas fabricantes dos produtos ofertados em sua proposta de preços ao processo de licitação pregão presencial nº 002/2006 PL 023/2006. Informamos que algumas empresas participantes do certame apresentaram esta certidão obrigatória, porem, a JOSMED não apresentou de nenhum fabricante, saindo mais uma vez vencedora. D) A pregoeira juntamente com os seus auxiliares criam todo tipo de dificuldades para entregar o edital a qualquer outra empresa que tenha interesse em participar do pregão presencial isso ocorreu para todos os pregões que ocorreram até a presente data. Para que os interessados não tenham tempo de interpor qualquer tipo de impugnação do edital, caso haja algum tipo de irregularidade no edital, como já ocorreu.E) A pregoeira incluiu a empresa JOSMED na disputa de um certame, mesmo tendo a JOSMED apresentado preços superiores a 50% do menor preço ofertado e não havia necessidade de inclusão da JOSMED, porque já havia 03 empresas na disputa no certame pregão presencial nº 005/2006.

Em 07/07/2006 encaminhamos para análise e providências.

**RESPOSTA:**

Em 29/12/06 recebemos um e-mail da IRMN referente a demanda 6245/06, texto descrito abaixo:Após ser distribuída a equipe técnica, a presente demanda será remetida ao Conselheiro Relator em exercício Ruy Ricardo para que o mesmo delibere acerca da formalização de Processo de Destaque para encaminhamento ao MPPE, conforme determina Resolução TC 07/06 sem prejuízos de outras providências que venham a ser determinadas.

Em 06/02/2007 recebemos o seguinte email da IRMN:

Informe que foi acatada pelo Conselheiro Relator Substituto Ruy Ricardo a sugestão do Inspetor Regional e equipe técnica em transformar a presente demanda em Processo de Destaque formalizado com o nº TC 0700404-7. Atualmente, este Processo se encontra na IRMN para notificação do interessado.

Em 09/07/2008, recebemos e-mail AP referente ao TC 0700404-7:JULGAMENTO 09/07/2008

ENCAMINHADO AO MINISTÉRIO PÚBLICO Em 15/07/08, recebemos e-mail AP referente ao TC 0700404-7:

## **DEMANDA 6256**

### **Município de Itapissuma**

“Como cidadão estou indignado e gostaria de denunciar um monte de desmandos que estão acontecendo na câmara de vereadores do meu município: os vereadores agem ferindo totalmente o interesse público votando leis absurdas que ferem a Constituição e só favorecem a eles mesmos.

Um desses casos é a verba de representação do presidente. Já que ele não pode aumentar o seu subsídio porque a lei não permite, a Câmara resolveu aprovar a verba de representação de 100% para o presidente. Decisões do próprio TCE dizem que a verba de representação tem caráter indenizatório e não remuneratório, mas não é isso que acontece na Câmara de Itapissuma, onde o presidente usa a verba de representação como sendo um componente de seu subsídio.

Auditorias simples na Câmara de Itapissuma também vão verificar o pagamento de diárias, todos os meses, para que os vereadores participem de congressos em outros estados. Acontece que esses congressos são peças de ficção, existem apenas para "caçar níquel", num esquema já muito manjado no Brasil: os vereadores fazem a inscrição, pagam, recebem certificado, mas não existe congresso nenhum. Para isso, recebem diárias altíssimas.

Outra demonstração de como vem sendo administrada a câmara é que a escolha do presidente para o próximo biênio foi feita desde março do ano passado, a partir de acordos políticos. Agora, desaprovando o que foi aprovado anteriormente - os vereadores resolveram eleger uma mesa com outra composição. Pergunto: é legal uma câmara ficar aprovando medidas e desaprovando em seguida, de acordo com a conveniência política?

Peço que este órgão tome as providências imediatas realizando uma auditoria na Câmara de Itapissuma, pois certamente vai encontrar um monte de desmandos na gestão. “Solicito também que eu possa ser informado das providências tomadas em relação às denúncias aqui apresentadas.”

**RESPOSTA:**

Em 18/ 1/ 2007 recebemos resposta da IRMN, nos seguintes termos: A remuneração dos edis foi estabelecida pela Lei nº 610/04, qual determinou que o Presidente tivesse subsídio maior que os demais, sendo entendido que essa diferença a maior seria considerada verba de gabinete para fins de verificação de limites. Posteriormente, a Lei nº 628/05 alterou o Art. 2º daquela Lei, não mais fixando o subsídio específico para o Presidente, mas determinando que ele fosse auferir verba de representação igual a 100% do subsídio do vereador. Essa alteração em meio a Legislatura não é vedada pelo ordenamento, visto que o STF e a jurisprudência do TCE/PE a considera verba de caráter indenizatório, não sendo alcançado pelo impeditivo constitucional, assim, tal alteração não foi irregular. Contudo, conforme o relatório de auditoria referente à prestação de contas de 2005, TC nº 0610004-1, indevidamente foi considerado tal verba indenizatória para fins de IRRF, o que resultou em retenção a menor do imposto de renda incidente sobre a remuneração do Presidente. Quanto à questão das diárias para congressos e encontros, foi registrado no mencionado relatório tal hipótese de irregularidade, essencialmente o gasto com diárias para esses eventos deveria ser eventual, apenas para permitir a participação dos edis em debates acerca de assuntos de interesse local, contudo, constatou-se que parte dos vereadores recebem valor, no ano, superior ao próprio subsídio anual, revelando uma distorção no propósito desse gasto e a ocorrência de desvio de finalidade que acarretou em dano ao erário. Quanto à mudança da mesa diretora, tal assunto é questão interna do órgão e apenas poderia ser objeto de apreciação por parte do judiciário, contudo, esses atos protagonizados pelo plenário gozam do mesmo atributo do ato administrativo, entre eles, a autotutela que consiste no poder do Estado em revogar ou anular seus próprios atos. Por fim, cabe informar que as duas primeiras irregularidades também foram constatadas no exercício de 2006 quando da Auditoria de Acompanhamento, devendo constar no conteúdo do relatório de Auditoria referente à Prestação de Contas do exercício de 2006.

**(ANO 2007)**

#### **DEMANDA 6328**

##### **Cidadão do Distrito de Fernando de Noronha**

“O cidadão informa que o Posto de Gasolina AGEMAR, o único existente em Fernando de Noronha, apresentou projeto ao Distrito, de recolocação para uma área não permitida pelo plano de manejo, o local solicitado para transferência do posto é área de preservação ambiental.

Informa ainda que DEFN (sede em Recife) aprovou a relocação do posto para esta área.

Em anexo documento do plano de manejo e aprovação do Distrito para recolocação

Solicita posicionamento do TCE”.

Em 07/08/2006, encaminhamos ao DCE para análise e providências.

**RESPOSTA:**

Em 07/ 08/2007, recebemos resposta do NEG informando que:

As medidas cabíveis já foram tomadas pelo IBAMA , visto que este órgão ao constatar os problemas ocorridos na concessão da licença solicitou á CPRH seu imediato cancelamento.

O TCE realizará uma vistoria in loco com intuito de efetuar a caracterização da área onde se pretende implantar o novo posto, verificará se o DEFN atendeu as recomendações do IBAMA no sentido de não iniciar as obras até que a licença de instalação seja revista e acompanhar a emissão da nova licença de instalação.

Em 02/ 01/ 08 recebemos resposta do NEG informando que:

Pelas recomendações do IBAMA, do conselho de Gestão do APA e do PANAMAR o projeto para construção do novo posto não foi aprovado, encontra-se em estudo a definição de outro local, afim de que atenda simultaneamente, as normas ambientais e a demanda da Ilha de Fernando de Noronha. Quanto ao posto AGEMAR em funcionamento, atualmente encontra-se em área de preservação ambiental, segundo informações da engenheira Crival da Pilar que acompanhou a equipe deste TCE, há exigência de relocação do referido posto para área a ser definida.

**DEMANDA 6735****Município de Caruaru**

'A cidadã informa que a senhora Maria de Fátima Rodrigues trabalha atualmente como Gerente de epidemiologia da 4ª Geres da Secretaria de Educação e ocupa outro cargo de chefia como função de Gerente do HEMOPE matrícula 2828, os dois Vínculos estão lotados são no Município de Caruaru, segundo a cidadã, pela Lei um servidor não pode ocupar dois cargos de chefia ao mesmo tempo. A cidadã solicita que o TCE uma fiscalização e adote as medidas cabíveis.

**RESPOSTA:**

'Em 11/01/2007, encaminhamos para análise e providências.

Resposta do órgão em 18/ 1/ 2007, despacho: A pesquisa do cadastro de servidores do Estado informa a existência de três servidoras com o nome MARIA DE FÁTIMA RODRIGUES, porém todas com um único vínculo funcional, todas com CPF diferentes.

O departamento sugere que o denunciante informe o nome completo da servidora objeto da denúncia, ou maiores informações, caso possua.

Em 19/01/2007 a cidadã entrou em contato e foi informada da conclusão acima. Informou que o nome completo da servidora é: MARIA DE FATIMA RODRIGUES OLIVEIRA. Reencaminhamento ao DCE com informação do nome completo da servidora. Em 8/ 3/ 2007, recebemos resposta do DCE através do PETCE: 2164 / 2007, informando que foi verificada acumulação indevida de duas funções gratificadas pela servidora objeto da denúncia, contrariando a legislação. A irregularidade será incluída na Prestação de Contas da Secretaria de Saúde, exercício 2006.

Em 27/03/2007 a cidadã entrou em contato, pelo disque ouvidoria recebeu a resposta supra, e repassou a informação que o acúmulo de chefia citado na demanda não mais está ocorrendo.

**DEMANDA 6745****'Prefeitura do Município de Mirandiba**

O cidadão informa que foi liberado um valor de 180.000,00 mil reais para a reforma do Açougue Público da cidade, mas as reformas previstas no contrato não foram realizadas,

O cidadão afirma que no local da obra não foi colocada a placa com o valor e outras informações que deveriam ser divulgadas para a população, a obra teve *início* no final do mês de setembro de 2006 e o término da mesma foi no dia 15/12/2006. Porém as madeiras do teto estão velhas e os outros itens que deveriam ser trocados ou reformados não foram feitos.

O cidadão solicita uma fiscalização do TCE no Município.

**RESPOSTA:**

Encaminhada à IRSA para providências pertinentes. Prazo de resposta: 31/01/2007.

Em 8/ 3/ 2007, recebemos resposta da IRSA através do PETCE: 4036 / 2007, informando que:

houve a reforma e ampliação do Mercado, não tendo fundamento a reivindicação do demandante, na parte referente a não realização das reformas;

houve pagamento de serviços não realizados, execução de serviços de baixa qualidade, nesse sentido foi solicitado esclarecimento através do ofício TC/IRSA/ENG3 11/2007, sendo recomendado uma revisão geral dos serviços executados para que melhore o padrão de qualidade da obra e para que a Prefeitura sane os problemas existentes.

A demanda será associada ao PC/2006.

Em 18/06/2008, recebemos e-mail AP referente ao TC 0750061-0:Tipo: JULGAMENTO Data: 17/06/2008 - Situação: IRREGULAR - Situação: REJEIÇÃO

**DEMANDA 6767****Município de Jaboatão dos Guararapes**

“Venho, através do presente, solicitar providências no sentido de que sejam realizadas por técnico desse competente órgão fiscalizador, auditorias nos contratos celebrados entre a Prefeitura do Município de Jaboatão dos Guararapes através da Empresa da Administração Indireta EMDEJA- EMPRESA MUNICIPAL DESENVOLVIMENTO DO JABOATÃO E ALGUMAS SECRETARIAS:

EMDEJA: Nos contratos de prestação de serviços de limpeza urbana, valor pago R\$ 1.600.000,00 (um milhão e seiscentos mil reais), na gestão anterior eram gastos R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais), o valor pago hoje é um absurdo e não atende a demanda do Município. Pelo alto valor gasto, mostra que indícios de irregularidades são evidentes, dando a entender que recursos são desviados para outros fins.

- REFORMAS DE PRAÇAS: Os valores das reformas das praças estão fora da realidade onde reformas que não chegam ao custo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), foram gastos mais de R\$ 114.000,00 (cento e quatorze mil reais)

- ILUMINAÇÃO PÚBLICA: Existem indícios de irregularidades nos contratos de manutenção desses serviços, inclusive o Tribunal de Contas tem conhecimento. Divulgados nas rádios e jornais de que, existem o mensalão do lixo e da iluminação pública por partes integrantes do Governo Municipal.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO: Os valores gastos nas reformas das escolas, onde pequenas reformas são gastos valores totalmente fora da realidade dos valores aplicados.

SECRETARIA DE INFRA-ESTRUTURA: Serviços realizados sem licitações, e indícios de irregularidades nos valores pagos em obras executadas.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO: Foram gastos no 2º semestre de 2006 R\$ 2.200.000,00 (dois milhões e duzentos mil reais), em um contrato para execução de serviços de recadastramento de imóveis, não havendo justificativa, pois até hoje não se sabe a realidade da prestação desses serviços.

Senhor coordenador, tal solicitação não é aleatória, mas com certeza os dinheiros públicos, ou estão sendo mal aplicados ou desviados para outras finalidades e não em benefícios do município e da população que mais reclama.

Na certeza de que Vossa Senhoria tomará as devidas providências nossos agradecimentos

RESPOSTA:

'Encaminhada à IRMS para as providências pertinentes, com prazo de devolução definido para 12/2/07.

Em 09/05/07 recebemos o seguinte email da IRSU: Informo que as denúncias contidas nas demandas citadas estão sendo apuradas por três equipes de inspeção de obras, que vêm executando auditoria de acompanhamento no Município de Jaboaão. No tocante à limpeza urbana equipe vem monitorando a licitação, a execução contratual e das despesas em diversos municípios (inclusive em JG). No último seminário do NEG formou-se um grupo de estudos nessa área, cujas discussões/deliberações ocorrerão em paralelo com os fóruns DCM (trimestrais).

Item referente à iluminação pública resultou em processo de denúncia e de auditoria especial (Relatora Dra. Teresa Duere) – em tramitação (0500843-8 e 0602830-5). Quanto aos demais itens, aqueles cujos valores são significativos, já integram pontos de auditoria das equipes, que acompanham tanto as publicações do DOE, quanto os mapas de obras, remetidos trimestralmente pelas Prefeituras. Não apuramos, ainda, o que trata do valor de R\$ 2.200.000,00 (Sec. de Planejamento). A equipe deverá incluir na análise da PC de 2006 – a ser distribuída.

Em 11/06/07, recebemos resposta da IRMS, através do PETCE: 6227/07, informando que:

-quanto à iluminação pública, as despesas de licitação realizadas em 2005/2006, além da CP 001/2005, foram analisadas através dos Procs. TC 0602830-5, 0720010-9, em tramitação;

-as despesas, realizadas em 2007, serão objeto de acompanhamento, conforme planejamento interno;

-quanto à existência de "mensalão" não cabe ao TCE este tipo de verificação e sim ao MPPE e a PF.

A demanda será enviada para IRMS para apuração do ponto acima.

Em 14/06/2007, encaminhamos por meio de despacho no PETCE-6.227/07 à IRMS, para apuração do último tópico da demanda, estabelecido prazo para resposta até 28/06/2007.

Em 27/08/07 recebemos resposta da IRMS, através do PETCE: 6227/07, informando que:

Quanto ao contrato de execução de serviços de recadastramento de imóveis foi feita visita ao procurador da prefeitura que informou ter sido este contrato feito por uma fundação com sede no estado de São Paulo, e que o mesmo tinha a finalidade de recadastrar o IPTU do município, porém houve uma medida cautelar pelo Ministério Público e a Secretaria de planejamento foi intimada a suspender este contrato, portanto o contrato encontra-se suspenso.

Demanda concluída

Os fatos constatados pela equipe de auditoria foram informados ao demandante através do ofício 34/07.

Quanto ao apurado sobre o recadastramento a informação obtida aponta para a suspensão do contrato celebrado por medida cautelar do MPPE. Essa informação está contida no ofício 34/07, sob seguinte redação:

"no tocante aos demais itens, estes são pontos específicos de auditoria com análise aprofundada no processo de Prestação de contas da prefeitura".

#### **DEMANDA 6771**

"A Prefeitura deste Município não vem pagando o salário dos seus funcionários como determina a Lei. No vencimento total do mês de Dezembro passado, pago em 11/01/2007, sem que ainda tenha sido efetuado o pagamento da folha do mês de novembro/2006, que até esta data se encontra em atraso estão incluídas as verbas referentes ao salário família, quinquênio, etc. Essa prática, vem sendo feita ao longo dos últimos três anos, para melhor compreensão estou anexando cópia do contra-cheque do mês de dezembro/2006. Além das mais diversas perseguições que o Prefeito imprime ao funcionalismo público municipal, ainda subtrai dos funcionários os seus direitos, vale salientar que o Senhor Prefeito encontra-se no cargo sob efeito de duas liminares, já que foi cassado na instância local e no TRE-PE.

“Pelas razões expostas, venho solicitar a V.S.<sup>a</sup> providências no sentido de mandar averiguar os fatos por mim narrados, dando-me uma resposta para se for o caso, subsidiar ação pública e denunciar junto ao Ministério Público”.

OBS: Demonstração do Contra-Cheque:

Salário Base	260,00 Prom. p/ Antiguidade	18,96
Quinquênio	26,00 Salário Família	22,33
Total		327,29

RESPOSTA:

Encaminhada à IRSU para as providências pertinentes com prazo de devolução definido para 15/2/07. Em 01/ 3/ 2007, recebemos resposta da IRSU através do PETCE: 7221 / 2007, informando que:

Em relação aos salários verificou-se que estão em atraso e será ponto de relatório de auditoria Ex 2006. Quanto ao não pagamento do salário mínimo (abono) a IRSU notificou a prefeitura para esclarecimento sobre o fato.

Em 12/ 3/ 2007, recebemos resposta da IRSU, através do PETCE: 147870/2007, informando que: a Prefeitura, após recebimento de nossa correspondência, levantou os valores a menor, e efetuou o ressarcimento na Folha de Pagamento de fevereiro, estando a situação regularizada. A questão do atraso de salários dos servidores, não foi respondida, devendo ser objeto da PC/2006. Em 26/07/07, recebemos resposta da IRSU, através do PETCE: 7221/07, informando que foi considerada procedente a alegação do demandante e será ponto de Relatório de Auditoria/2006, foi providenciado ofício solicitando cópia das folhas de pagamento de todo exercício para cálculo do possível débito do município para com o cidadão. A irregularidade está sendo analisada no processo 0760035-5, item 2.3.1 do relatório.

Ofício 53/07 (PETCE/DIEC-48703/07) ao cidadão nos seguintes termos: "Os informes narrados na correspondência de V.S.a foram transcritos na demanda sob referência e apurados pela equipe designada pelo segmento competente que incluiu os achados no processo TC-0760035-5. Através do site <www.tce.pe.gov.br>, V.S.a poderá acompanhar os encaminhamentos desse processo.

#### **DEMANDA 6789**

“Eu sou um cidadão que tomou conhecimento da auditoria realizada no Hospital da Restauração pela Secretaria da Fazenda do Estado de PE em 08 de setembro de 2006 na gestão que administrou o Hospital até 15 de dezembro de 2004. Não sei se essa auditoria foi encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado. Na dúvida, estou encaminhando o relatório anexo, o qual apresenta graves irregularidades administrativas, entre elas, fraudes em licitação, burla em processos de contratação direta e superfaturamentos.

Considerando o exposto, venho por meio desta solicitar apuração e punição para os culpados.”

OBS: Cidadão anexou cópia de relatório produzido pela Controladoria Geral do Estado, que segue em meio impresso.

RESPOSTA:

Em 13/02/2007 enviamos para o DCE com prazo para resposta até 05/03/2007.

Em 19/ 04/ 07 recebemos resposta da DIAF, através do PETCE: 24981 / 07, informando que:

A demanda será objeto de análise juntamente com o processo de prestação de contas 2006 do FES- Fundo Estadual de Saúde, com distribuição prevista para equipe de auditoria em 23/04/2007.

Em 29/ 06/ 07, recebemos resposta do DCE, através do PETCE: 9655/07, informando que foi anexado o relatório de prestação de contas anual nº 0501436-0 do Fundo Estadual de Saúde, relativo ao exercício de 2004, que aponta as mesmas irregularidades observadas no relatório de auditoria nº 2005/025, realizada pela SEFAZ no Hospital da Restauração. Os pontos da demanda foram colocados nas fls. 100/101; 98/100, 97/98, do relatório de auditoria referente à PC anual formalizada no Processo TC acima indicado.

De acordo com o ofício nº 1022/07 da Diretoria do RH, encaminhado a este Tribunal, as seguintes providências foram tomadas:- foi instaurado processo administrativo disciplinar pela Gerência de Apoio Legal da Secretaria Estadual de Saúde, no entanto, a nova diretoria ainda não tomou conhecimento das conclusões do processo;- foram realizados processos licitatórios para contratação do serviço de manutenção preventiva e corretiva do sistema de climatização. Os contratos receberam o devido visto da Gerência de Apoio legal da SES.

Portanto, conclui-se que procedem as reivindicações do demandante, tendo sido estas apontadas como irregularidades no Relatório de Auditoria referente à Prestação de Contas Anual do Fundo Estadual de Saúde, exercício 2004, formalizada no processo TC nº 0501436-0.

**DEMANDA 6806****Município de Olinda**

O cidadão informa que na Escola Estadual Desembargador Renato Fonseca, Ensino de Primeiro e Segundo Grau, localizada na Rua Paraná, Jardim Brasil I, está instalado um curso de computação particular, nos horários da manhã, tarde e noite. O curso, aberto para a comunidade e também para os alunos, ocupa uma sala da escola.

Alega o cidadão que não há uma empresa responsável pelo curso. Um senhor, identificado como Vanedson, comprou os computadores e instalou esta sala de computação dentro da escola, com o apoio da Diretora da Escola, Maria Andrade.

Faz aproximadamente quatro ou cinco meses.

Cobra-se R\$ 20,00 de taxa por cada participante. O cidadão alega que a energia da escola está sendo consumida, sem contrapartida do responsável pelo curso.

**RESPOSTA:**

Em 22/02/2007, encaminhamos por meio do PETCE-11.287/07, ao DCE, para análise e providências, estabelecido prazo para resposta até 08/03/2007.

Em 23/03/2007, recebemos resposta do DCE, através do PETCE 11287/07, informando que: Foi realizada inspeção "in loco" e colhidos documentos, sendo constatado que a denúncia procede em parte. O curso foi desativado e todos os equipamentos retirados; a Diretora da Escola explicou que, apesar de desconhecer as regras para cessão de uso de espaço público a um particular, os custos adicionais com energia elétrica no período de duração do curso foram amplamente cobertos pela reforma da sala e a doação do computador feita pela empresa Fácil Informática, não tendo ocorrido prejuízo para o Estado; Durante a Auditoria de acompanhamento do Exercício de 2007, será solicitado que a Secretaria de Educação informe às Escolas Estaduais e sedes das Gerências Regionais de Educação da vedação da cessão de espaços para exploração por particulares, de atividades remuneradas ou não, sem previsão legal; Será determinado à Direta de Escola que faça a remessa do Termo de Doação do computador para a Sede da SEDUC, solicitando o seu tombamento e inclusão na sua carga de bens permanentes.

**DEMANDA 6819****Prefeitura de Municipal de Vitória**

O cidadão informa que foi aprovado para o cargo de Professor de Matemática no concurso público realizado pela Prefeitura de Municipal de Vitória em novembro de 2006. Mais de 50% dos profissionais que atuam na área de matemática são contratados e o atual prefeito do município está renovando contratos antigos. Agora, apesar do início do ano letivo, os aprovados no concurso não foram nomeados e a Prefeitura está mantendo os contratados em sala de aula. Segundo o cidadão, a Prefeitura apenas solicita que os concursados aguardem, mas não explica por que não nomeia ninguém e mantém os contratados ocupando vagas que seriam dos professores efetivos. O cidadão alega que a manutenção dos contratos temporários caracteriza burla ao concurso público.

**RESPOSTA:**

Em 28/02/2007, encaminhamos por meio do PETCE-12.722/07, à IRMS, análise e providências, estabelecido prazo para resposta até 14/03/2007.

Resposta do órgão em 12/ 09/ 07, PETCE: 12722 / 07, informando que as convocações foram enviadas a partir de 25/05/2007, conforme publicação do DOE. Foi constatado que existiam mais cargos vagos do que aqueles criados através da lei vigente à época da realização do concurso. O gestor não incluiu todos os cargos vagos de professor A e B no edital de convocação, incorrendo em burla ao concurso público. Como a Administração só convocará os candidatos classificados, haverá a permanência dos contratados para suprir a demanda do magistério escolar. Este ponto da demanda será incluído em Relatório de Acompanhamento/07 para integrar processo de Auditoria Especial ou da Prestação de Contas/07. Em 03/10/2007, por orientação do coordenador, Ricardo Martins, enviamos ao NAP, por meio de despacho no PETCE-12.722/07, para conhecimento e análise da demanda e do Relatório técnico da IRMS, estabelecido prazo para resposta até 30/10/2007

Em 23/05/2008 recebemos da GAPE, através do PETCE - 71462/06, nos seguintes termos:

Sugerimos a conclusão da presente demanda, uma vez que a matéria foi apreciada nos seguintes processos: TC - 0800810-3 referente ao concurso 2006. TC - 0604305-7 e 0701732-3 referentes às Auditorias Especiais já julgadas. Proc. TC 0720035-3 referente à Prestação de Contas 2006.

**DEMANDA 6848****Prefeitura Municipal de Garanhuns**

“Venho demonstrar minha insatisfação com algumas coisas que andam acontecendo na Prefeitura Municipal de Garanhuns, a qual eu como cidadão que pago meus impostos em dia e funcionário da prefeitura não posso me calar diante dos acontecimentos, por isso peço a vossa excelência que apure a

fundo esses fatos e irá constatar essas irregularidades, como se o Tribunal fizer uma grande fiscalização e uma grande Auditoria na Prefeitura de Garanhuns principalmente na Secretaria de Educação vai encontrar a maior irregularidade já mais vista nesse Município. Há um esquema montado para que empresas sejam beneficiadas em licitações na Prefeitura Municipal de Garanhuns, como a Ancar e a empresa de propriedade do senhor Marcos Acauã a qual vem sendo beneficiada em todas as obras no Município em troca não sei do quê! Na área da educação em esquema que já está sendo investigado pelo Ministério Público sobre os transportes escolares a qual há empresas que não trabalham, mas há o pagamento mensal a ela e os que trabalham superfaturam para serem reembolsados ao ouvidor do Município e ao Prefeito Sr. Luiz Carlos.

Também na educação empresas que fornecem a merenda escolar, algumas só entregam a nota, pois não comercializa o produto destinado a merenda, mas mesmo assim a prefeitura firmou contrato com ela, empresas também envolvidas na operação AL CAIDA do SERTÃO continuam vendendo notas a prefeitura de Garanhuns, vale salientar que Outubro e Novembro a merenda não chegou as escolas mas deve ter havido o pagamento. Nas reformas das escolas a empresa que ganhou a licitação foi beneficiada para vencer as licitações. No recapeamento asfáltico e no asfalto que esta sendo feito no Município a Ancar montou um esquema para vencer a licitação.

Na parceria da Prefeitura com os moradores para calçamento de ruas, uma empresa foi contratada e licitada, mas o material usado e os carros que levam o material são da prefeitura, então qual o teor do contrato com essa empresa?

O secretário de finanças foi exonerado, mas continua recebendo através de um contrato e usando o celular da Prefeitura e o carro da Prefeitura até o mês de Outubro.

Na eleição da nova mesa diretora da câmara o Prefeito e o Ouvidor do Município perseguiram vereadores por não aceitarem proposta deles que eram de comprar vereadores para que votasse em seu candidato a Presidente e chegaram a oferecer cerca de 50 mil reais para cada vereador que viesse a votar no seu candidato. De onde viria esse dinheiro? Por que tanta ganância pela Presidência? O que esse governo esconde tanto?

Tudo isso foi falado pelos vereadores durante o discurso: “Era bom que vossa excelência escutasse os discursos dos vereadores para averiguar as *denúncias* feitas por eles, pois não se pode ficar calado com isso tudo. Garanhuns não merece isso e só vocês do TCE têm força maior para apurar tudo, estou com isso fazendo meu papel de cidadão e depositando toda minha confiança no maior órgão capaz de apurar esses desmandos no Município de Garanhuns”.

RESPOSTA:

Em 14/03/2007, encaminhamos à IRPA, para análise e providências.

Em 17/ 09/ 07 recebemos resposta da IRPA, através do PETCE: 13120 / 07, informando que:

1- Quanto a construtora ANCAR, pode-se concluir que as duas contratações realizadas pela prefeitura assemelham-se bastante a uma prestação de serviços executados de forma contínua a empresa vem realizando obra ao longo de mais de 05 anos, sendo analisada na PC Ex 2006.

2 - Quanto ao superfaturamento dos transportes não foi possível constatar, haja vista as informações são muito genéricas o cidadão não especificou o período em que aconteceu.

3- Quanto à Falta de merenda escolar o relatório de auditoria está na demanda 6600/06

Em 20/09/2007, por meio de despacho no PETCE-16.120/07, devolvemos a demanda a IRPA, para informar se os fatos vão subsidiar a Prestação de Contas exercício 2006 ou 2007. Em pesquisa no PETCE nº 16120/07, a IRPA encaminha documentos para subsidiar a Prestação de Contas Ex. 2007 TC Nº 0830076-8.