



08, 09, 10 e 11 de novembro de 2022
ISSN 2177-3866

CONTRIBUIÇÕES DO CONTROLE SOCIAL POR MEIO DE DENÚNCIAS E REPRESENTAÇÕES NO CONTROLE EXTERNO REALIZADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

FERNANDA CAMILA DE CARLI

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA (UDESC)

FABIANO MAURY RAUPP

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA (UDESC)

CONTRIBUIÇÕES DO CONTROLE SOCIAL POR MEIO DE DENÚNCIAS E REPRESENTAÇÕES NO CONTROLE EXTERNO REALIZADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

1. INTRODUÇÃO

A administração pública pode ser analisada a partir da perspectiva de modelos. Denhardt e Denhardt (2015) apresentam a corrente do Novo Serviço Público (NSP) que se trata de um novo modelo de gestão com ênfase na participação democrática e cidadania, a fim de expandindo o interesse público para além do conjunto dos interesses individuais, situando os modelos de comunidade e sociedade civil. O modelo do Novo Serviço Público no paradigma da Administração Pública tem seus pilares na participação social dos atores da sociedade para reafirmação de valores como o interesse público, o processo de governança e a expansão da cidadania democrática. Nesse sentido, constata-se que o surgimento do Estado democrático de direito instituído a partir da Carta Magna de 1988 prevê também o maior controle das atividades administrativas, seja por um meio institucional, seja por meio da presença mais próxima da participação popular, através de um controle social.

Dentre os meios institucionais, o sistema de controle da administração pública é composto pelo controle judicial, o controle interno, o controle externo e o controle social, nos moldes designados pela Constituição Federal. Assim, o controle da Administração Pública pode ocorrer mediante ação no Judiciário para avaliar a legalidade da ação administrativa; mediante o controle interno, tangenciando a autotutela da própria administração; mediante controle externo, a cargo do Poder Legislativo e Tribunais de Contas; e mediante controle social, realizado pelo cidadão, grupo de cidadãos ou sociedade. Os diferentes tipos de controle se interligam através de contribuições mútuas a fim de favorecer a transparência e fortalecer o sistema de controle das ações da Administração Pública, com o poder-dever comunicar as irregularidades verificadas em seu âmbito para as outras instâncias de controle (SERRA; CARNEIRO, 2011).

O controle da Administração Pública realizado especificamente pelo Tribunal de Contas recai sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas do entes que estão sob sua jurisdição administrativa. No caso do Estado de Santa Catarina, tal função cabe ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) que foi criado em 4 de novembro de 1955, pela Lei Estadual n. 1.366, sancionada pelo governador Irineu Bornhausen, durante a Constituição Federal de 1947 (BRASIL, 1947).

A Corte de Contas também se abre para propiciar a participação social em suas atividades, o que pode ser denominado de controle social. Neste trabalho a diferenciação dos conceitos de participação social e controle social será feita considerando o controle social como uma espécie do gênero da participação social. Assim, entende-se que a participação social inclui o aspecto fiscalizatório que se traduz no controle social (SANTOS, 2002). A adoção desse posicionamento se revela na percepção empírica acerca da farta doutrina que engloba o controle social para tratar do escopo da fiscalização realizada pela sociedade sobre o Estado, na medida em que o termo “participação social” é utilizada em diferentes assuntos.

Acerca dos instrumentos ao dispor da sociedade para sua manifestação, as principais ferramentas são as ouvidorias, canais de recepção para denúncias, representações e consultas junto aos controles interno e externo da Administração (SERRA; CARNEIRO, 2011). Dentre as ferramentas citadas, ressalta-se que as ouvidorias recebem as solicitações e informações sobre atos de gestão com indícios de irregularidades praticados por agentes públicos ou por demais responsáveis pela aplicação de recursos públicos, como também recebem críticas, sugestões e concedem demais informações que lhe são solicitadas. Já os canais para recepção de denúncias, representações e consultas são mais específicas e necessitam do preenchimento

de requisitos de admissibilidade sobre os fatos apresentados e qualificação daquele que denuncia.

Dessa forma, o Tribunal de Contas é incumbido de propiciar a provocação da ação fiscalizatória autônoma, por meio da sociedade, tornando-se um instrumento da cidadania ativa, sendo indispensável ao funcionamento do regime democrático. Conforme o Relatório de Atividades constante no site do TCE/SC, o quantitativo de denúncias e representações recebidas no ano de 2020 evidencia que houve um crescimento na apresentação desses instrumentos perante o processo de fiscalização e controle externo da Administração Pública, conforme se extrai dos dados disponibilizados no portal da Corte de Contas (TCE/SC, 2020).

Verificou-se que no ano de 2016, as denúncias e representações somavam 685 processos. Em 2017, totalizaram 748 denúncias e representações. Em 2018, o número total foi de 576. No ano de 2019, havia o montante de 509 denúncias e representações. Por fim, em 2020, apurou-se que 830 processos eram de denúncias e representações (TCE/SC, 2020). Apesar do aumento na apresentação das denúncias e representações, é prudente verificar a relevância dessa participação como efetiva manifestação da sociedade e comunicação legítima entre o Estado e a sociedade, ficando a cargo do controle externo providenciar respostas eficazes acerca da comunicação feita e propiciar seu devido acompanhamento pelos cidadãos. O foco, então, deve se pautar não apenas na quantidade, mas sim na qualidade e efetividade das denúncias e representações autuadas perante a Corte de Contas.

Para tanto, a questão que norteou este estudo apresenta-se da seguinte forma: Quais as contribuições do controle social por meio de denúncias e representações na atividade de controle externo realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina? Nesse rumo, o objetivo geral do presente trabalho é identificar as contribuições do controle social por meio de denúncias e representações na atividade de controle externo realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Em termos específicos busca-se o seguinte: a) descrever a tramitação dos processos de denúncias e representações autuados no TCE/SC; b) caracterizar os processos de denúncias e representações autuados em 2020 no TCE/SC; c) analisar as decisões decorrentes dos processos de denúncias e representações e as respectivas medidas tomadas pelo TCE/SC.

A justificativa para o desenvolvimento do estudo envolve a necessidade de elucidar a forma que as representações e denúncias contribuem nas atividades do controle externo, considerando o ano de 2020, cujos dados são os mais recentes e passíveis de análise. Neste ano também se iniciou a pandemia do coronavírus e igualmente houve um aumento relevante na autuação de processos por provocação de agentes externos ao Tribunal de Contas (TCE/SC, 2020). Assim, esse estudo contribuiu para o campo da Ciência da Administração Pública na medida em que procurou esclarecer a forma com que o controle social repercutiu nas atividades de controle externo. Paralelamente, buscou esclarecer quais medidas foram tomadas pelo órgão de controle externo nessa seara. Dentre as contribuições práticas vislumbradas, avaliou-se o monitoramento constante da população na promoção da democracia e cidadania perante as ações do controle externo. Igualmente, realizou-se um esclarecimento sobre a forma de atuação do TCE/SC com relação às provocações externas que recebe, o que afeta a legitimidade das instituições democráticas.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Apresenta-se, nesta seção, a fundamentação teórica deste trabalho, partindo do modelo de Administração Pública do Novo Serviço Público, desenvolvido pelos autores Denhardt e Denhardt (2015). A partir de suas premissas baseadas na cidadania democrática e no reconhecimento da complexidade da accountability, o estudo se aprofunda sobre conceitos de accountability e, em especial, aborda a accountability diagonal que revela as interações entre instituições de controle da administração pública, como a atividade de controle externo

desenvolvida pelo Tribunal de Contas, e o controle social, exercido pela sociedade. Assim, pretende-se conectar a existência das denúncias e representações como manifestação do controle social exercido por meio do controle externo e que contribui para a concretização da accountability diagonal, sob a perspectiva do modelo do Novo Serviço Público.

2.1 Novo Serviço Público

Apresenta-se o modelo do Novo Serviço Público, no final de 1990, cuja base epistemológica foi proposta por Janet e Robert Denhardt, com preceitos mais democráticos e responsivos. Esta abordagem se constrói sobre a ideia do interesse público, da valorização do cidadão e do diálogo aberto, com estabelecimento de um espaço democrático para servir a sociedade (SANTOS; SELIG, 2014). No Novo Serviço Público, a cidadania passa a ser encarada de forma mais ampla e considerada a partir da natureza da condição do indivíduo enquanto membro da comunidade política, incluindo questões como direitos e responsabilidades dos cidadãos, o que implica em um engajamento ativo do cidadão na vida política. Dentro dessa perspectiva, os administradores devem ver os cidadãos não meramente como eleitores, mas como agentes capazes de compartilhar a autoridade das decisões, confiando na eficácia da colaboração para que haja maior responsividade e correspondente aumento na confiança do cidadão na gestão (DENHARDT; DENHARDT, 2015).

A abordagem do Novo Serviço Público, então, tem seu foco principal voltado para o espaço democrático da sociedade e requer cidadãos mais ativos, cidadãos na prática e não apenas no papel, com efetiva disposição para exercer a sua cidadania. Nesse cenário, os cidadãos aceitam que cada direito assegurado requer uma responsabilidade intrínseca e, por isso, estão presentes para participar ativamente das questões cívicas (SANTOS; SELIG, 2014). Dessa forma, passa-se de um processo deliberativo fechado de gestão a um aberto, em que a decisão passa a ser composta ao invés de imposta. Além disso, o governo não é mais a única solução institucional para revelar os rumos da sociedade, cedendo espaço para a um método alternativo de solução negociada, próprio de sociedades abertas. Com isto, os diálogos político e administrativo se expandem e interligam como forma de conectar o governo com o seu entorno social no processo decisivo, conferindo voz a novos agentes, sobretudo os cidadãos. Assim sendo, ainda há o intervencionismo estatal, porém sob uma nova dinâmica branda e interativa (COUTINHO, 2020).

Um nível de participação política baixo e pouca confiança sobre meios e motivações dos políticos em suas atuações é o reflexo de um abismo entre os líderes e os cidadãos. Também deve ser considerada a complexidade pura e simples da sociedade que torna difícil o envolvimento cívico pois há muitos encargos na vida moderna, e o envolvimento na esfera pública toma tempo. Entretanto, se há problemas numa sociedade que não é democraticamente ativa, a solução é continuar a educar e a informar os cidadãos sobre o sistema político existente e seu papel basilar (DENHARDT; DENHARDT, 2015). Sob a visão do Novo Serviço Público, em que pese as dificuldades enfrentadas, a maior participação dos cidadãos traz benefícios como: identificar quais as expectativas dos cidadãos; aumentar a qualidade da política pública; ajudar na implementação dessa política, posto que os agentes têm mais participação nos resultados; responder aos pedidos de maior transparência e responsabilização do governo; ajudar a enfrentar os desafios da emergente sociedade da informação; e resultar em melhor informação pública (BALBE, 2013). O reforço da abertura do governo para a interação com a sociedade de forma abrangente possui raízes na teoria da cidadania democrática, cuja base se pauta em uma cidadania revigorada, mais ativa e engajada (SANTOS; SELIG, 2014).

O Novo Serviço Público apresenta que a função dos servidores públicos e administradores públicos vai além de solucionadores de problemas ou empregados do governo, pois são considerados cidadãos que estendem responsabilidades da cidadania ao trabalho. Considerando que a ética na cidadania democrática, os administradores públicos devem assumir

responsabilidades especiais e conhecimentos específicos sobre responsividade e accountability, que são inerentes à ideia da moralidade democrática. Nesse sentido, os servidores públicos têm obrigação ética de incentivar a participação pública no processo político por todas as maneiras possíveis, ainda que possa redundar em atrasos e confusão na execução do seu trabalho. O tempo envolvido no engajamento dos cidadãos deve ser visto como um dever do gestor público de envolver cidadãos no trabalho da democracia (DENHARDT; DENHARDT, 2015).

Nesse rumo, os administradores públicos devem contribuir para a construção de uma noção coletiva e compartilhada do interesse público. Há uma necessidade de contrapartida da ação governamental na medida em que os cidadãos assumem seu papel ativamente. Por isso, os gestores devem estar dispostos a ouvir e considerar as necessidades dos cidadãos na tomada de decisão, o que implica na demonstração de comprometimento com os valores democráticos (IOCKEN, 2018). Dessa forma, a participação pública encara cada indivíduo como não mero cliente nas como agente ativo na sociedade. Este novo entendimento acerca da participação cidadã resgata uma perspectiva proativa de cidadania presente em uma democracia substantiva, pela qual a ação estatal se legitima continuamente por intermédio da presença dos indivíduos nas várias fases de lapidação das políticas públicas (COUTINHO, 2020).

O modelo do Novo Serviço Público sugere, ainda, que o governo não deve responder aos interesses egoístas de curto prazo dos cidadãos de forma prioritária e exclusiva, cabendo a demonstração de preocupação com a comunidade de forma mais ampla, com disposição para assumir responsabilidade pessoal pelo que ocorre em suas vizinhanças, bairros e na comunidade. Afinal, essa é a cidadania efetiva e responsável, e o governo, para acompanhar, deve ser responsivo às necessidades e aos interesses dos cidadãos, estimulando cada vez mais pessoas a cumprirem suas responsabilidades enquanto cidadãos (DENHARDT; DENHARDT, 2015).

Desta maneira, as reformas administrativas devem se conformar aos anseios dos cidadãos, com abertura e participação na gerência da coisa pública. Entretanto, para que haja uma transformação efetiva, as reestruturações conduzidas pelos líderes dependem de um consenso alcançável apenas mediante a ampla participação dos cidadãos nos processos deliberativos. Igualmente, a estabilidade da transformação do Estado depende de uma articulação política que transcenda os setores burocráticos, sob o risco de haverem alterações apenas paliativas e que atendam a interesses corporativistas, o que é possível a partir da instrumentalização de meios participativos para obstar o tradicional isolamento das instituições burocráticas (COUTINHO, 2020)

Ainda que os servidores públicos continuem sendo responsáveis a assegurar que as soluções para os problemas públicos sejam consistentes com as leis, as normas democráticas e outras restrições, isso não significa dizer que possam, por si mesmos, julgar as soluções adequadas sem o crivo da sociedade. Nesse sentido, o diálogo dentro das organizações, tanto por meio do empoderamento dos cidadãos e quanto por meio do engajamento cívico é essencial, e os conflitos e parâmetros de decisão devem ser conhecidos pelos cidadãos para que se tornem parte do processo e seja possível encontrar soluções realísticas pautadas na cidadania e accountability (DENHARDT; DENHARDT, 2015).

Busca-se resgatar a relação de confiança e de colaboração entre os cidadãos e o governo através do exercício contínuo dos valores de responsabilidade e de moralidade. É necessária a construção de indicadores específicos sobre o Novo Serviço Público a partir dos estudos nesse campo em que existe um debate acadêmico que estimula construção e o fomento das diretrizes deste modelo pautado na cidadania democrática (IOCKEN, 2018). O Novo Serviço Público reconhece a importância e complexidade da accountability e sustenta que as medidas de eficiência ou padrões baseados em mercados não conseguem medir ou estimular um comportamento responsável do gestor. As correntes anteriores simplificaram demais a questão (DENHARDT; DENHARDT, 2015).

Percebe-se que, anteriormente, o aperfeiçoamento da administração pública se dava pela ampliação do aparato administrativo. No entanto, apresenta-se novos rumos para que haja o aumento da permeabilidade social, da transparência e de novos instrumentos controladores. Isso demanda governos mais transparentes e proativos na prestação de informações aos cidadãos e agências de controle com acompanhamento concomitante e minucioso, exercido direta ou indiretamente por parte da sociedade, considerando que a controle e responsabilidade são faces de uma mesma moeda (COUTINHO, 2020). Assim, para uma aplicação com sucesso dos pressupostos do serviço público, os fatores-chave são o diálogo, as redes de colaboração e a capacidade institucional. Paralelamente, cabe estabelecer uma cultura de participação cívica, pois os cidadãos devem perceber que a dinâmica da administração pública não diz respeito apenas ao governo, mas sim a todos os interessados na esfera política, econômica e social (PEREIRA; CORREIA, 2020).

Percebe-se que anteriormente, o aperfeiçoamento da administração pública se dava pela ampliação do aparato administrativo, mas, atualmente caminha pelo aumento da permeabilidade social, da transparência e de novos instrumentos controladores, demandando por governos mais transparentes e proativos na prestação de informações aos cidadãos e agências de controle com acompanhamento concomitante e minucioso, exercido direta ou indiretamente por parte da sociedade, considerando que a controle e responsabilidade são faces de uma mesma moeda (COUTINHO, 2020). Surge, então, o dever que os governos promovam a cidadania ativa, o diálogo entre cidadãos e o interesse público, para este se envolver nos projetos e programas para se atingir os objetivos traçados. Isso pois o papel do cidadão deve ir além do interesse privado, através de um sistema de gestão pública que se preocupe com a efetivação de valores democráticos. Por isso, os conceitos de produtividade, empreendedorismo e eficiência devem ser harmonizados no contexto democrático, de comunidade e interesse público (PEREIRA; CORREIA, 2020).

2.2 Accountability

O Novo Serviço Público tem como premissa o reconhecimento que a accountability não é simples, considerando a gama de responsabilidades na atuação dos servidores públicos que devem resguardar as normativas do direito constitucional e estatutário, dos valores da comunidade, das normas políticas, dos padrões profissionais e dos interesses dos cidadãos. A accountability vai além do foco em apenas num conjunto restrito de medidas de desempenho, de forças de mercado ou de uma expertise neutra. Trata-se de um agir a partir dos pressupostos da democracia, do papel da cidadania e de um serviço público dedicado a servir a cidadãos no interesse público (DENHARDT; DENHARDT, 2015). O condicionamento das ações dos representantes do Estado aos anseios dos representados é uma das prerrogativas do cidadão, uma vez que os agentes públicos atuam em nome e em razão da sociedade. Este condicionamento pode ser exercido direta ou indiretamente, tendo em vista que a prestação de contas dos assuntos de interesse público está sujeita a múltiplas formas de responsabilização e controle (COUTINHO, 2020).

Accountability, em um sentido amplo, pode ser conceituada como a obrigação de justificar uma conduta a terceiro, indo além de uma mera responsabilidade formal. A accountability pode ser observada sob o aspecto passivo, em que se refere à imputação de um comportamento a alguém e, sob a ótica ativa, que alude à assunção da imputação. Em termos práticos, envolve a identificação e a responsabilização de quem tenha poder, na seguinte ordem: i) prestação de contas; ii) controle e; iii) responsabilização, quando for o caso (ALENCAR, 2018).

A accountability pode ser classificada em accountability vertical, em que os atores da sociedade controlam a agentes estatais especialmente por meio do processo eleitoral; e também em accountability horizontal, realizada pela existência de agências estatais que têm o direito e

o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações que visam monitorar e sancionar condutas delituosas. Inclusive, há uma dependência entre a accountability vertical e horizontal, dependendo uma da outra para que haja um reforço de sua aplicação. (O'DONNELL, 1998). Para o presente trabalho, considera-se que a articulação entre a sociedade civil e as instituições estatais de controle e fiscalização pode ser denominada de accountability diagonal (PELIZZO; STAPENHURST, 2013). Há alguns princípios fundamentais que norteiam o exercício da accountability diagonal, assim elencados por Willeman (2019, p.76):

De acordo com a doutrina especializada, os princípios fundamentais que devem nortear o exercício da accountability diagonal são:

(i) participação, segundo o qual o eixo horizontal de accountability deve colocar-se aberto à inserção e à participação da cidadania, em lugar de se criarem novas e separadas instâncias de controle;

(ii) fluxo informacional, que busca assegurar o acesso da cidadania a informações de interesse público que, em regra, somente estariam disponíveis às instâncias horizontais de fiscalização, bem como garantir o acesso às decisões e deliberações adotadas pelas próprias agências de accountability horizontal;

(iii) e, finalmente, agregação de autoridade, segundo o qual o exercício da accountability diagonal favorece e, ao mesmo tempo, aproveita-se da autoridade legalmente reconhecida às entidades do eixo horizontal tanto para exigirem respostas, quanto para aplicar em sanções formais a agentes estatais submetidos à sua fiscalização.

O sentido da accountability a ser tratado neste trabalho aborda apenas o controle social organizado que interage com o controle externo do tribunal de contas que é institucionalizado, caracterizando uma forma de manifestação da accountability diagonal.

2.3 Controle Externo

Dentre as formas de controle da administração pública, o controle externo se refere à fiscalização de uma instituição sobre outra, a ser realizada num determinado órgão público, por funcionários de fora desse órgão, pertencentes a outro setor, situados dentro do sistema estatal. No atual sistema brasileiro, o controle externo é atribuição do Poder Legislativo, que o exerce com o auxílio do Tribunal de Contas, o qual realiza a fiscalização financeira, patrimonial e contábil em todos os órgãos dos três Poderes estatais (SIMÕES, 2014).

As funções do Tribunal de Contas podem ser sistematizadas em sete categorias: fiscalizadora, opinativa, julgadora, sancionadora, corretiva, consultiva, informativa, ouvidora e normativa. A função fiscalizadora compreende as ações relativas ao exame e à realização de diligências, auditorias e outras atividades de fiscalização. A função opinativa se constitui dos pareceres prévios sobre as contas dos Chefes dos Poderes. A função julgadora se refere ao julgamento das contas e infrações de competência da Corte (LIMA, 2019). As decisões na Corte de Contas são formadas por intermédio dos votos tomados por um colegiado formado por Conselheiros que são responsáveis pela compatibilização entre meios e fins e também pelos trabalhos executados (SIMÕES, 2014). Em um aspecto mais amplo, o controle se insere no sistema de accountability.

As denúncias e representações são formas de controle social que se conectam ao controle externo, dentro de um sistema de accountability diagonal diante da complexidade reconhecida pela corrente do Novo Serviço Público. No Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, a legitimidade para apresentação das denúncias e representações é de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. Esses atores possuem tanto o direito de denunciar atos ilegais, ilegítimos e antieconômicos praticados por gestores públicos, quanto o dever de apontar essas irregularidades (TCE/SC, 2020).

2.4 Controle Social

No Estado Democrático de Direito, qualquer atuação administrativa está exposta ao crivo social desde a sua formulação até os seus efeitos. Logo, o controle realizado em relação ao ato administrativo é indispensável, tal qual também são os respectivos mecanismos viabilizadores do controle (FRANÇA, 2016). Assim sendo, verifica-se que o controle social é dotado de representatividade e legitimidade. Entretanto, necessita que haja elementos na gestão pública que adotem mecanismos que ajudem na apuração e responsabilização dos agentes irresponsáveis (BRAGA, 2020).

Para aferir a extensão do exercício de controle democrático do Estado, é necessário avaliar o nível de difusão de informação disponibilizada ao cidadão de forma qualitativa e quantitativamente, seja por meio da publicidade dos atos da administração pública ou por meio de canais de comunicação, como ouvidorias ou centros de atendimentos aos cidadãos, abertos para denúncias que devem ser devidamente apuradas e implicar em sanções efetivas (FRANÇA, 2016). Desta maneira, percebe-se que a transparência e participação são conceitos complementares, sendo um meio para fomentar e qualificar o controle social dentro de um governo democrático e uma sociedade complexa (BRAGA, 2020).

Alguns estudos procuram identificar quais são os aspectos do controle social diante do controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas, analisando aspectos como: eficácia de apuração de denúncias, interação entre controle social e o controle externo, formas de instrumentalização do controle social diante do controle externo e análise quantitativa de denúncias. Dentre eles, cabe destacar Azevedo (2015), por meio de artigo, realizou uma pesquisa quantitativa sobre as denúncias formuladas e apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no período de 2009 a 2014. Apurou-se que o sistema necessita de melhoras na divulgação e deliberação das denúncias. Todavia, houve o crescimento das autuações e das apreciações das denúncias no período analisado, o que revelou que as denúncias são um meio valioso de colaboração em prol da democracia e do atendimento ao interesse público primário.

Castro (2016), em seu trabalho, objetivou apresentar ferramentas para o exercício do controle social e as maneiras como a sociedade pode induzir e fortalecer de a atuação do controle externo, através de uma abordagem sócio jurídica. Depreendeu-se do estudo que deve haver parceria entre tais controles para o aperfeiçoamento da gestão pública, pontuando-se a necessidade de expansão da atuação.

Rocha, Zuccolotto e Teixeira (2020), analisaram a permeabilidade dos Tribunais de Contas brasileiros à sociedade, por meio de 3 perspectivas: a) transparência dos portais; b) transparência da atividade de fiscalização; e c) participação cidadã. A metodologia utilizou-se de um roteiro de observações, a partir de recomendações de organismos internacionais e após foram elaborados mapas perceptuais para cada uma das perspectivas analisadas. Os resultados evidenciam que os tribunais de contas não são transparentes, o que limita a social accountability, e são muito resistentes à participação social, limitando-se a disponibilizar os mecanismos de ouvidoria, portal da transparência e serviço de atendimento ao cidadão, tornando-os ainda, muito insulados, burocratizados e pouco democráticos. Por outro lado, restou identificada uma forte influência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei de Acesso à Informação (LAI), apontando futuras mudanças, ainda que incrementais, na direção da atuação dos tribunais de contas como aliados para o aprimoramento da accountability vertical.

Diante dos estudos sobre o tema, verifica-se alguns aspectos relevantes. Em síntese, nota-se que os trabalhos apresentados apontam em comum a necessidade de aprimorar a interação entre controle social e o controle externo, uma vez que se trata de instrumento essencial para aprimorar a democracia na esfera brasileira. Igualmente, os trabalhos concluem

que o papel dos Tribunais de Contas é tornar acessível as informações para a fiscalização do controle social e também instrumentalizar e fomentar os meios de atuação da sociedade perante o controle externo, necessitando aumentar a eficácia da apuração das denúncias.

Nesse sentido, o presente trabalho busca verificar como está sendo realizada esta interação no âmbito do Tribunal de Contas catarinense, para que se identifique as medidas que derivam do controle social e contribuem para o aperfeiçoamento da gestão pública. Dessa forma, a pesquisa avança em relação aos estudos anteriores ao entrelaçar o paradigma do Novo Serviço Público com as noções de accountability diagonal, observando paralelamente a construção jurídica do controle externo e controle social, para analisar o escopo quantitativo e qualitativo das denúncias e representações apresentadas pela sociedade em 2020 no âmbito da Corte de Contas catarinense.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa possui como objeto as representações e denúncias autuadas no TCE/SC no ano de 2020. Para sua compreensão, foram identificadas as decisões expedidas pela Corte de Contas em relação a tais processos. O presente estudo aplicou a pesquisa quantitativa, na medida em que forma observados os dados relativos aos processos de denúncias e representações autuadas no TCE/SC no ano de 2020, e também se utilizou da pesquisa qualitativa ao descrever a situação do contexto em que foi realizada a investigação e explicou as variáveis do fenômeno da participação social. O modelo de análise que orienta o presente estudo contempla, para cada objetivo específico, as dimensões, categorias e a respectiva base legal, conforme apresentado por meio do Quadro 1.

Quadro 1. Modelo de Análise

Objetivos específicos	Dimensões	Categorias	Base Legal
Descrever a tramitação dos processos de denúncias e representações autuados no TCE/SC	Espécie	Denúncia	Lei Complementar n.202/2000; Regimento Interno- Resolução n. TC-06/2001; Instrução Normativa n. TC-0021/2015
		Representação	
Caracterizar os processos de denúncias e representações autuados em 2020 no TCE/SC	Origem	Cidadão	Lei Complementar n.202/2000; Regimento Interno- Resolução n. TC-06/2001; Instrução Normativa n. TC-0021/2015.
		Conselheiro	
		Entidades Coletivas	
		Empresas Privadas	
	Assunto	Atos de Pessoal	
		Licitações e Contratações	
Unidade Gestora	Outros assuntos		
	Estado		
Analisar as decisões decorrentes dos processos de denúncias e representações e as respectivas medidas tomadas pelo TCE/SC	Decisão	Municípios	Lei Complementar n.202/2000; Regimento Interno- Resolução n. TC-06/2001; Instrução Normativa n. TC-0021/2015
		Não conhecimento	
		Extinção do processo sem julgamento de mérito	
		Procedência	
		Improcedência	
	Medidas tomadas	Em andamento	
		Suspensão do certame/contrato	
		Aplicação de multa	
	Outras medidas-Determinação/Recomendação		

		o/Alertas	
		Sem medidas	
		Multa e outras medidas	
		Conversão do processo em tomada de contas especial	

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Foram analisados 430 processos de denúncias e representações consideradas derivadas do controle social. Analisando os processos quanto à dimensão de espécie, percebe-se que a maioria dos processos são de representações apresentadas com base na lei de licitações, representando um total de 81,86% dos processos. Em seguida, os processos de denúncias representam 9,53% da amostra, e os demais processos, originários de representações de Conselheiro, equivalem a 8,60% da amostra. Ou seja, a maioria dos processos propostos pelo controle social possuem a temática envolvendo procedimentos licitatórios.

Tabela 1. Frequência da dimensão espécie

Categories	Total	Frequência relativa
Denúncia	41	9,53%
Representação - art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93	352	81,86%
Representação de Conselheiro	37	8,60%
Total	430	100%

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Verifica-se que as demandas impulsionadas a partir do controle social implicam em sua maioria no questionamento das contratações públicas o que demonstra que há uma participação mais ativa nesse tema por parte da sociedade, cobrando que o controle externo realize medidas assecuratórias ao erário público quando envolver o escopo das licitações. Sabendo do valor social dado pelo controle social relativo às contratações públicas, cabe ao TCE/SC colocar à disposição mais instrumentos de fácil acesso aos cidadãos para monitoramento das licitações e, em paralelo, fomentar informações sobre os demais assuntos que possam ser objeto de denúncias e representações para que o controle social se sinta apto à apresentar demandas qualificadas sobre outros temas relevantes de interesse público.

Analisando os processos quanto à dimensão de origem, verifica-se que as empresas privadas correspondem ao maior número de agentes provocadores do controle externo, representando 54,19% da amostra. Logo em seguida, os cidadãos possuem sua participação representando 32,56% do controle social. Em terceiro lugar, restam a origem “Conselheiro” que corresponde a 8,60% e abrange aquelas denúncias e representações recebidas via ouvidoria. Por fim, as entidades coletivas, assim compreendidas qualquer associações, sindicatos ou organizações sociais, representaram 4,65% do controle social.

Tabela 2. Frequência da dimensão origem

Categories	Total	Frequência relativa
Cidadão	140	32,56%
Conselheiro	37	8,60%
Entidades Coletivas	20	4,65%
Empresas Privadas	233	54,19%
Total	430	100%

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Ressalta-se que os processos com origem na ouvidoria muitas vezes são feitos de forma

anônima e, portanto, são assumidas pelo Conselheiro ouvidor para iniciar efetivamente um processo de fiscalização dentro do controle externo. Por outro lado, essa sistemática não permite classificar a origem própria do agente que apresentou a denúncia. Ademais, não causa estranheza que as empresas privadas figurem com maior frequência de processos pois estão diretamente envolvidas nos processos licitatórios, vindo a apresentar impugnações no TCE/SC que não restaram acolhidas pela unidade gestora no certame. Todavia, ao controle externo não cabe a proteção de direitos subjetivos.

Em seguida, foram agrupados os dados relativos à variável assunto, que pode se tratar de atos de pessoal, licitações e contratações ou demais assuntos que envolvam a Administração Pública. verifica-se que o assunto de maior frequência é sobre licitações e contratações, representando 88,14% da amostra. Essa identificação era esperada em congruência com a maior origem ser de empresas privadas e também a maior espécie ser relativa a representações com base na lei de licitações. Em seguida, outros assuntos assumem a relevância de 6,74%. Por último, o assunto atos de pessoal foi frequente em 5,12% da amostra.

Tabela 3. Frequência da dimensão assunto

Categorias	Total	Frequência relativa
Atos de Pessoal	22	5,12%
Licitações e Contratações	379	88,14%
Outros assuntos	29	6,74%
Total	430	100%

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Posteriormente, na dimensão unidade gestora, é possível Verifica-se que a maior demanda das representações e denúncias se refere aos municípios, contando com a frequência relativa de 82,33% dos processos de controle social. Esse dado é esperado tendo em vista que há um número muito maior de atos ocorrendo nos municípios do que no Estado, que possui a frequência relativa de 17,67% nos processos analisados.

Tabela 4. Frequência da dimensão unidade gestora

Categorias	Total	Frequência relativa
Estado	76	17,67%
Municípios	354	82,33%
Total	430	100%

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Diante dos resultados apresentados frequência da dimensão origem, assunto e unidade gestora, é possível estabelecer um perfil do controle social. Isto é, as empresas privadas são as que mais apresentaram denúncias e representações, e estas abordam majoritariamente o assunto de licitações e contratações que ocorrem nos diversos municípios catarinenses.

Isso demonstra que a própria concorrência nas licitações e contratações faz com que as empresas privadas se movimentem para fiscalizar os certames e apresentar suas impugnações junto ao controle externo. Por outro lado, há pouca contribuição do controle social por parte das entidades coletivas e por meio do canal da ouvidoria, quando há representação por parte do Conselheiro, nos assuntos que fogem ao tema de licitações e contratações.

Esse contexto verificado vai ao encontro da literatura que afirma sobre a necessidade de aprimorar a interação entre o controle social e controle externo de forma a fomentar os meios de atuação da sociedade, eis que a participação do controle social se revela focada em apenas um tema sem abranger outros preceitos que estão abarcados em democracia representativa que se utilize dos preceitos da accountability e se integre com as premissas da cidadania democrática abordada no paradigma do Novo Serviço Público.

Na sequência os dados relativos à dimensão decisão demonstram que a maior parcela dos processos se encontra em andamento, mais especificamente 26,98% desses processos. Próximo a este patamar, estão os processos com extinção sem julgamento do mérito, que representam 26,74% da amostra. Na sequência, os processos improcedentes se revelam com frequência de 23,49%. Posteriormente, encontram-se os processos com procedência, que representam 15,81% dos processos. Por fim, os processos em que não houve conhecimento são de 6,98%.

Tabela 3. Frequência da dimensão decisão

Categorias	Total	Frequência relativa
Não conhecimento	30	6,98%
Extinção do processo sem julgamento de mérito	115	26,74%
Procedência	68	15,81%
Improcedência	101	23,49%
Em andamento	116	26,98%
Total	430	100%

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Somando os grupos de ‘não conhecimento’, ‘improcedência’ e ‘extinção do processo sem julgamento de mérito’ obtém-se a porcentagem de 57,21% dos processos sem que a irregularidade tenha sido analisada ou confirmada. Assim, há um custo para movimentação da estrutura do Tribunal de Contas, sem que haja efetiva confirmação de irregularidades em mais da metade dos processos.

Esta constatação não representa necessariamente um problema uma vez que há um custo da democracia. Isto é, ao cidadão deve ser permitido a movimentação das instituições por meio de denúncias e representações ainda que a suposta irregularidade noticiada não tenha se efetivado. O simples fato de haver a provocação do TCE/SC por meio do controle social já revela que há uma contribuição por parte da sociedade na fiscalização da gestão pública.

Após, é possível conferir a frequência das medidas tomadas, em que se percebe que a maior parte dos processos não possui medidas tomadas, com a frequência de 70,93%. Nesta categoria estão os processos em andamento e também aqueles de improcedência, não conhecimento e extinção do processo sem julgamento de mérito, mas que não tiveram nenhuma medida tomada ainda pelo TCE/SC.

Tabela 4. Frequência da dimensão medidas tomadas

Categorias	Total	Frequência relativa
Suspensão do certame/contrato	11	2,56%
Aplicação de multa	9	2,09%
Outras medidas - Determinação/Recomendação/Alertas	98	22,79%
Sem medidas	305	70,93%
Multa e outras medidas	7	1,63%
Conversão do processo em tomada de contas especial	0	0,00%
Total	430	100%

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Em seguida, verifica-se que as outras medidas como determinações, recomendações e alertas, representam a frequência de 22,79% dos processos, englobando qualquer categoria de decisão. Na sequência, a medida mais frequente, no patamar de 2,56% é a suspensão de certame e/ou contrato quando o processo está em andamento e é deferida uma medida cautelar. Já a aplicação de multa foi verificada como uma medida tomada em 2,09% dos processos, quando se verificou alguma irregularidade e a sanção foi imposta. Além disso, houve aplicação de multa

em conjunto com outras medidas na frequência de 1,63% dos processos. Já em relação à conversão do processo em tomada de contas especial para que haja imputação de débito, não se verificou nenhuma ocorrência.

Conforme verificado nos dados da pesquisa, não houve nenhuma conversão em tomada de contas especial nos processos analisados. Isso implica dizer que não se verificou a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário nos processos trazidos pelo controle social, e, portanto, não resultou em nenhuma imputação de débito. Então, pode-se observar a situação encontrada a partir do prisma do controle externo, que frente às demandas exerce um julgamento com poucas sanções efetivamente aplicadas; quanto a partir do prisma do controle social, que acaba trazendo denúncias e representações não qualificadas diante das medidas que poderiam ser aplicadas pelo TCE/SC.

5. CONCLUSÃO

Este trabalho possibilitou identificar as contribuições do controle social por meio de denúncias e representações no controle externo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Com isso, pôde-se perceber o nível de interação destas espécies de controle incidentes sobre a gestão pública que se inserem dentro do paradigma do Novo Serviço Público e das noções de accountability diagonal. Os principais resultados da análise se pautam na observação de que a maioria dos processos propostos pelo controle social possuem a temática envolvendo procedimentos licitatórios; são apresentadas majoritariamente por empresas privadas, em primeiro lugar, e em segundo lugar pelos cidadãos cidadãos; e se referem à esfera municipal em detrimento da esfera estadual.

Paralelamente, identificou-se que a maior parcela dos processos se encontra em andamento, isto é, ainda sem uma decisão definitiva, considerando o lapso de análise de aproximadamente um ano após a autuação. Em seguida, restam de maior representatividade os processos com extinção sem julgamento do mérito e processos improcedentes. Isto significa que há um custo para movimentação da estrutura do Tribunal de Contas, sem que haja efetiva confirmação de irregularidades em mais da metade dos processos.

Em consonância com esta realidade, percebe-se que a maior parte dos processos não possui medidas tomadas. Dentre aqueles processos com medidas tomadas, majoritariamente aplicam-se determinações, recomendações e alertas. Em menor frequência a medida de suspensão de certame e/ou contrato é utilizada e também aplicação de multa, isoladamente ou em conjunto com outras medidas.

Desta forma, conclui-se que a interação entre o controle social e o controle externo, a partir da análise das denúncias e representações autuadas em 2020 no TCE/SC, são demandas que tratam de processos licitatórios que, em sua maioria, acabam sendo improcedentes, extintos ou não conhecidos. Inclusive, esse contexto poderia ser posicionado dentro do paradigma da Velha Administração Pública, trazido por Denhart e Denhart (2015), em que as denúncias e representações ainda são instrumentos muito burocráticos para utilização do controle social.

Verifica-se que há uma grande espaço para o avanço de políticas públicas para o fomento da atividade de controle social e também de simplificação e maior abertura do controle externo diante da participação popular em suas atividades. Ainda, percebe-se que apesar da licitação ser um grande alvo do controle social, as medidas de fiscalização do contrato, em relação à sua execução em si, no que tange aos serviços propriamente prestados, não aparece como alvo das denúncias e representações do controle social. Diante desse cenário, vislumbra-se uma possibilidade de avanço na interação do controle social junto ao controle externo para que haja uma dinâmica mais incisiva no fornecimento de ferramentas na efetiva fiscalização sobre as rotinas diárias da Administração Pública.

Paralelamente, sugere-se para estudos futuros a construção de um conjunto de indicadores de accountability diagonal, para que hajam métricas que possam ser monitoradas

para fortalecer esta realidade. Ao mesmo tempo, sugere-se para investigações futuras a formulação de uma metodologia para identificar a expansão do controle social perante a atividade de controle externo, cabendo aplicar o mesmo modelo de análise utilizado no presente estudo como uma ferramenta replicável em outras esferas e outros tribunais a partir dos dados fornecidos pelas instituições que devem ser públicos e até mesmo fazer parte da política de dados abertos. Também é possível pesquisar sobre as expectativas dos atores que se comunicam com as atividades de controle externo e qual o retorno esperado para o controle social, apontando sua dimensão educativa e orientativa.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Leandro Zannoni Apolinário de. **O novo Direito Administrativo e governança pública: responsabilidade, metas e diálogo aplicados à Administração Pública do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Participação popular e controle externo: análise quantitativa das denúncias formuladas e apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no período de 2009 a 2014** Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <http://www.renatojanine.pro.br/FiloPol/versus>. Acesso em: 8 fev. 2021.
- BALBE, Ronald da Silva. **Controle Interno e o Foco nos Resultados**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo. **Tudo Sobre Controle**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1947**. 1947. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 dez. 2020.
- CASTRO, Davi Assunção Salvador Nery De. **A atuação articulada do controle social e do controle externo e o fortalecimento do controle da administração pública**. 2016. IDP/EDB, [S. l.], 2016. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2266>. Acesso em: 8 fev. 2021.
- COUTINHO, Doris de Miranda. **Prestação de contas do governo**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. **The new public service: Serving, Not Steering**. 4ª ed. NOVA YORK & LONDRES: Routledge, 2015.
- FRANÇA, Phillip Gil; **Controle da administração pública**. 4ª edição ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- IOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle Compartilhado das Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.
- LIMA, Henrique. **Controle Externo - Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. [s.l.] : Grupo GEN, 2019. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530987077/cfi/6/38!/4/2/4@0:90.5>. Acesso em: 26 jan. 2021.
- MARQUES PEREIRA, Sandra Patrícia; ALVES RIBEIRO CORREIA, Pedro Miguel. MOVIMENTOS PÓS-NOVA GESTÃO PÚBLICA: O NOVO SERVIÇO PÚBLICO. **Lex Humana**, v. 12, n. 1, p. 69–85, 2020.
- O'DONNELL, G. Horizontal accountability and new polyarchies. **Working Paper of the Helen Kellogg Institute for International Studies**, n. 253, p. 24, 1998.
- PELIZZO, Riccardo; STAPENHURST, Frederick. Government accountability and legislative oversight. **Government Accountability and Legislative Oversight**, n. November, p. 1–111, 2013. DOI: 10.4324/9781315850610.
- ROCHA, Diones Gomes da; ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio

Carvalho. Insulados e não democráticos: a (im)possibilidade do exercício da social accountability nos Tribunais de Contas brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 2, p. 201–219, 2020.

SANTOS, Jair Lima. O TCU e os controles estatal e social da Administração Pública. **Revista do TCU**, n. 94, 2002.

SANTOS, Paloma Maria; SELIG, Paulo Maurício. Indicadores para o novo serviço público: uma análise bibliométrica e sistêmica. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 19, n. 3, p. 82–97, 2014.

SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. As Interfaces Entre O Controle Social E Os Controles Externo E Interno Na Administração Pública Brasileira. *In: XXXV ENCONTRO DA ANPAD 2011*, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: EnANPAD, 2011.

SIMÕES, Edson. **Tribunais de contas : controle externo das contas públicas**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

TCE/SC. **Regimento interno do tribunal de contas de santa catarina – resolução n. Tc-06/2001**. 2001. Disponível em:
http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/regimento_interno_consolidado_08112018.pdf
Acesso em: 20 dez. 2020.

TCE/SC. **Lei Complementar n. 202/2000**. 2000. Disponível em:
<https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/LEI-ORGANICA-CONSOLIDADA.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2020.

TCE/SC. **Instrução Normativa n. TC-0021/2015**. 2015. Disponível em:
https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/INSTRU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%2021-2015%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 20 dez. 2020.

TCE/SC. **Relatórios de Atividades :: 2020 | Tribunal de Contas SC**. 2020. Disponível em:
<http://www.tce.sc.gov.br/relatorio-atividades/2020>. Acesso em: 20 dez. 2020.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability Democrática e O Desenho Institucional dos Tribunais de Contas No Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.