



VII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

ebap@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

Planejamento e implementação de uma Ouvidoria Pública – o caso do Ministério Público de Contas de Santa Catarina

Gisiela Klein

Disponível em: <http://ebap.sbap.org.br/>

Resumo: O Ministério Público de Contas de Santa Catarina (MPC/SC) reestruturou sua Ouvidoria com o objetivo de tornar o setor um instrumento de controle interno, de acesso à informação, de participação e controle social, de avaliação dos serviços públicos, de transparência e de melhoria contínua dos serviços. Trata-se do primeiro Ministério Público de Contas a integrar o Sistema de Ouvidorias Públicas da Controladoria-Geral da União (CGU), FALA BR, o que permite a celeridade na troca de informações com os municípios e o Executivo Estadual. Em termos de gestão, a Ouvidoria do MPC/SC trouxe resultados satisfatórios nos primeiros meses de atuação. Resultados esses que apontam para a possibilidade de seguir com o planejado inicialmente – consolidar a Ouvidoria Pública como principal canal de participação social no MPC/SC e, conseqüentemente, instrumento essencial para o Estado Democrático de Direito.

Área de intervenção: planejamento e gestão, justiça e cidadania

Planejamento e implementação de uma Ouvidoria Pública – o caso do Ministério Público de Contas de Santa Catarina

Resumo: O Ministério Público de Contas de Santa Catarina (MPC/SC) reestruturou sua Ouvidoria com o objetivo de tornar o setor um instrumento de controle interno, de acesso à informação, de participação e controle social, de avaliação dos serviços públicos, de transparência e de melhoria contínua dos serviços. Trata-se do primeiro Ministério Público de Contas a integrar o Sistema de Ouvidorias Públicas da Controladoria-Geral da União (CGU), FALA BR, o que permite a celeridade na troca de informações com os municípios e o Executivo Estadual. Em termos de gestão, a Ouvidoria do MPC/SC trouxe resultados satisfatórios nos primeiros meses de atuação. Resultados esses que apontam para a possibilidade de seguir com o planejado inicialmente – consolidar a Ouvidoria Pública como principal canal de participação social no MPC/SC e, conseqüentemente, instrumento essencial para o Estado Democrático de Direito.

Área de intervenção: planejamento e gestão, justiça e cidadania

Fase da política pública: formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação

Introdução: O Ministério Público de Contas de Santa Catarina (MPC/SC) é um órgão que tem como missão e compromisso a fiscalização do uso do dinheiro público, como determinam suas competências institucionais estabelecidas na no art. 108 da Lei Complementar Estadual nº 202/2000.

A instituição, também chamada de Ministério Público Especial, “surge com o Decreto Federal 1.166/1892, que disciplinou a estrutura do Tribunal de Contas da União. Desde aquele momento, no final do Século XIX, decidiu-se que funcionaria perante aquela Corte de Contas um Ministério Público especializado, separado e autônomo”, segundo Costa. O autor ressalta ainda que:

A Constituição de 1988 faz referência ao Ministério Público de Contas em dois momentos. Primeiro, ao falar da composição do Tribunal de Contas da União no artigo 73, § 2º, inciso I, reserva uma vaga de Ministro na composição daquele colegiado para Membro oriundo da carreira ministerial. Depois, no artigo 130, sistematicamente posicionado no Capítulo IV, das funções essenciais à Justiça, Seção I, do Ministério Público, garantindo aos Membros do MPC idênticos diretos, vedações e forma de investidura dos demais ramos do Ministério Público. (COSTA, 2016)

Em Santa Catarina, o Ministério Público de Contas iniciou seus trabalhos a partir da criação do Tribunal de Contas do Estado (Lei nº 1.366, de 04 de novembro de 1955¹), atuando como Corte de Contas. Posteriormente, passou a denominar-se Procuradoria-Geral da Fazenda Pública junto ao Tribunal de Contas, com definição de sua competência como órgão auxiliar da

¹ Disponível em http://leis.ale.sc.gov.br/html/1955/1366_1955_Lei.html. Acesso em 26/06/2019.

execução orçamentária e fiscalização, representando assim, com exclusividade, a Fazenda Pública Estadual.

Em 1979, mediante a Lei nº 5.660 de 04 de dezembro de 1979², a Procuradoria-Geral da Fazenda Pública do Tribunal de Contas foi reestruturada e teve suas funções e atribuições ampliadas. A Consolidação do papel institucional da Procuradoria-Geral veio por intermédio da Carta Magna de 1988, que, além de dotá-la de dignidade constitucional, conferiu-lhe atribuição de Ministério Público Especial.

Em Santa Catarina, a Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000³, que alterou a Lei nº 31, de 27 de setembro de 1990, além de confirmar a independência funcional do Ministério Público de Contas, ampliou a sua competência dando-lhe também autonomia administrativa. Em 2009, via Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 328), o Art. 102 da Constituição Estadual de Santa Catarina é alterado e fica estabelecido que o ingresso para a carreira de Procurador do Ministério Público de Contas se dá por meio de concurso público.

Atualmente, o quadro de procuradores é composto por cinco membros, bacharéis em Direito, cujo ingresso na carreira é por concurso público de provas e títulos, sendo o Procurador-Geral escolhido, dentre seus membros, em lista tríplice e nomeado pelo Governador do Estado. Em março de 2020, dos cinco cargos, três estavam preenchidos. O quadro funcional do órgão conta ainda com servidores efetivos e comissionados que, em junho de 2020, somavam 52 funcionários.

Ao analisar o arcabouço jurídico, percebe-se que o Ministério Público de Contas tem a função de defesa, fiscalização e controle externo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial dos órgãos públicos e entidades que recebem recursos públicos dentro dos Estados e Municípios. Tudo exercido no âmbito do Tribunal de Contas do Estado.

No cumprimento de sua missão institucional, o órgão se coloca como importante instrumento do regime democrático, permitindo que a gestão do patrimônio público seja devidamente fiscalizada e acompanhada pelos cidadãos. Para aprimorar esse acompanhamento e fiscalização por parte da sociedade, o MPC/SC atualizou seu Regimento Interno⁴ em 2018, reestruturando, entre outros setores, a Ouvidoria e o Serviço de Informação ao Cidadão.

Após pesquisa junto a outras instituições públicas e levantamento bibliográfico, o órgão optou por implementar uma Ouvidoria voltada à participação social e integrada ao Sistema de

² Disponível em http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1979/5660_1979_Lei.html. Acesso em 26/06/2019.

³ Disponível em http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/LEI_ORGANICA_CONSOLIDADA_10082017.pdf. Acesso em 26/06/2019.

⁴ Disponível em <http://www.mpc.sc.gov.br/index.php/legislacao/regimento-interno-mpc>. Acesso em 26/06/2019.

Ouvidorias FALA BR, coordenado pela Controladoria-Geral da União (CGU). Foi o primeiro ministério público de contas no país a integrar o Sistema FALA BR, com o objetivo de facilitar o diálogo com a sociedade e a troca de informações com demais órgãos públicos, especialmente as prefeituras de Santa Catarina e alguns órgãos da esfera estadual.

De acordo com relatório da CGU de 28 de junho de 2019, o Sistema FALA BR, contava com 313 adesões nas cidades catarinenses, entre Executivo e Legislativo municipal. Além disso, o Executivo Estadual também passou a integrar o sistema no final de 2019.

A ouvidoria pública é um instrumento capaz de “decodificar os anseios da população trazendo-os para dentro do Estado e, por outro lado, disponibilizando respostas com linguagem de fácil acesso” (MARQUES; TAUCHEN, 2014). A Lei 13.460/2017⁵ define a ouvidoria como o canal de entrada das manifestações, bem como orienta que cada Poder e esfera de governo disponha de atos normativos específicos acerca da organização e funcionamento desses espaços de controle e participação social, que atuam como interface entre sociedade e Estado. É com base nessa lei que o MPC/SC reestruturou sua Ouvidoria.

O entendimento adotado é o de que a ouvidoria pública é uma instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos as políticas e aos serviços públicos, prestados sobre qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública. É, ao mesmo tempo, um instrumento de controle interno, de acesso à informação⁶, de participação e controle social, de avaliação dos serviços públicos, de transparência e de melhoria contínua dos serviços (BRASIL, 2012).

O manual de Ouvidoria Pública, publicado pela CGU, dispõe que:

... A ouvidoria não é apenas um canal entre o cidadão e a Administração Pública. Trata-se de uma instância de participação social que, juntamente com os conselhos e as conferências, tem o dever de promover a interação equilibrada entre legalidade e legitimidade. Além de tudo que foi dito, as ouvidorias desempenham também papel pedagógico, uma vez que, atuam numa perspectiva informativa, trazendo aos cidadãos mais conhecimento sobre seus próprios direitos e responsabilidades, incrementando, assim, a sua capacidade crítica e autonomia. Nesse sentido, quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo. (CGU, 2018, p. 12)

Ao analisarmos o papel da Ouvidoria Pública preconizado pela CGU, podemos inferir que se trata de um instrumento essencial ao Estado Democrático de Direito. Como resume

⁵ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em 26/06/2019.

⁶ A Lei de Acesso à Informação (12.527/2011) é atendida pela Ouvidoria no MPC-SC.

Pereira (2018), o “Estado Democrático de Direito é aquele que possibilita a legitimação democrática do poder do Estado por meio da participação popular no processo político, na gestão pública, nas decisões do governo e no controle da Administração Pública”.

Ainda segundo a CGU (2018), a ouvidoria é um instrumento típico de Estados democráticos porque seu funcionamento depende do reconhecimento dos usuários como interlocutores legítimos e necessários no cenário público. É essencial que o Estado esteja aberto para receber críticas e para incorporar a voz da sociedade no processo de tomada de decisão.

Trata-se da liberdade para governar junto com os governantes, de participar efetivamente dos processos democráticos, desde os níveis mais básicos informacionais até os níveis mais avançados de decisão (ARNSTEIN, 2002). Afinal, em sua acepção mais pura, democracia é o governo exercido pelo povo (BOBBIO, 2007). Portanto, mesmo nos sistemas modernos representativos, a democracia ainda deve preservar a soberania popular.

Para Pateman (1992), participação é um processo no qual duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na tomada de decisão. Tomemos uma situação na qual o indivíduo A afete o indivíduo B, sem que B subordine sua vontade à de A. Em outras palavras, A tem influência sobre B e sobre a tomada de decisão, mas é B que tem o poder final de decidir. Ao assumir que a Ouvidoria Pública é instrumento essencial à democracia e que deve permitir a participação do cidadão na Administração Pública, em um processo de retroalimentação e de melhoria dos serviços, o MPC/SC percebeu a oportunidade de aprimorar esse serviço.

Até 2018, a Ouvidoria e o acesso à informação eram serviços oferecidos de forma simples no MPC/SC, com pouca divulgação dos canais de interação entre sociedade e órgão público e falta de pessoal com dedicação exclusiva ao setor. No final do ano de 2018, com o novo regimento interno do órgão e a nomeação de servidores efetivos, foi possível repensar a relação entre MPC/SC, a sociedade e demais órgãos públicos via Ouvidoria.

Corpo do trabalho: Identificada a oportunidade para aprimorar a Ouvidoria, o MPC/SC focou em dois pontos: 1) oportunizar a participação da sociedade no controle das contas públicas e 2) fomentar a troca de informações entre os órgãos públicos diretamente envolvidos na prestação de contas – no caso, órgãos do Estado e municípios.

No primeiro caso, que visa à participação e o controle social, o objetivo foi criar uma estrutura em que o cidadão tivesse amplo acesso ao órgão, via os mais diversos canais (físicos e digitais), em horários flexíveis e com servidores altamente qualificados para o atendimento. A atuação do MPC/SC é limitada perante o Tribunal de Contas do Estado, mas sua competência

institucional para a fiscalização do uso do dinheiro público e a postura proativa adotada pelas últimas gestões faz com que o MPC/SC atue em uma vasta gama de assuntos envolvendo dinheiro público. Essa atuação vai desde a representação perante o Tribunal, até as ações preventivas e investigações de casos de suspeita de mau uso do dinheiro público.

Diante desse leque de possibilidades de atuação, se faz necessária uma Ouvidoria capaz de analisar cada demanda criteriosamente. Além disso, era preciso também um fluxo que permitisse à Ouvidoria do MPC/SC a busca por informações dentro dos setores ministeriais e em outros órgãos públicos de forma rápida e com alto grau de confiabilidade. O desafio, portanto, era reestruturar a relação do MPC/SC com o cidadão e do MPC/SC com demais órgãos públicos.

O primeiro passo foi realizar um levantamento bibliográfico sobre o conceito de ouvidoria pública, a legislação vigente no Brasil e as boas práticas adotadas em outros órgãos públicos. Esse trabalho foi realizado entre os meses de outubro e novembro de 2018 pela Assessoria de Comunicação do MPC/SC.

Em dezembro de 2018, com a nomeação de novos servidores efetivos, foi possível reforçar a equipe da Ouvidoria e, em janeiro de 2019, teve início o trabalho de campo com visitas a Ouvidorias Públicas em Santa Catarina. A seleção das ouvidorias a serem visitadas se deu após análise da relação do MPC/SC com o outro órgão e perfil da ouvidoria.

No dia 7 de fevereiro de 2019, a equipe da Ouvidoria MPC/SC compareceu à Ouvidoria do TCE-SC com o objetivo de verificar o fluxo de trabalho adotado pelo setor daquele órgão. Nesta visita, verificou-se que os canais de atendimento utilizados pela Ouvidoria do TCE-SC são telefone, presencial, whatsapp, correspondência, e-mail e site. Eles utilizam sistema eletrônico próprio, mas estão analisando a compra de um novo software de atendimento, com previsão do serviço via aplicativo mobile. Considerando que o TCE-SC e o MPC/SC estão localizados no mesmo endereço físico, as equipes das duas Ouvidorias firmaram algumas regras de atendimento ao cidadão que chega presencialmente aos órgãos. Muitos não têm clara a diferença entre a atuação do MPC e do TCE e, por isso, foi necessário criar um documento para orientar os recepcionistas a instruir o cidadão para a Ouvidoria correta. Além disso, as duas equipes mantêm contato permanente para a troca de informações já que há correlação entre a atuação de ambos os órgãos.

No dia 8 de fevereiro de 2019, a equipe da Ouvidoria MPC/SC compareceu ao Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) para conhecer o Setor de Atendimento ao Cidadão (SEAC), responsável por acolher o cidadão, entender sua demanda e orientá-lo sobre qual área dentro da instituição que será responsável por atendê-lo. O SEAC tem atuação mais

abrangente que a Ouvidoria no MPSC e desenvolveu protocolos de atendimento baseados na comunicação não violenta. A metodologia foi adaptada pela equipe da Ouvidoria do MPC-SC para o atendimento na Ouvidoria.

No dia 14 de fevereiro de 2019, a equipe do MPC-SC esteve na Ouvidoria-Geral do Estado com o objetivo de verificar o fluxo de trabalho adotado pelo setor. No Poder Executivo do Estado, as demandas recebidas pela Ouvidoria-Geral são repassadas para as ouvidorias de órgãos e setores internos.

Nessa fase de levantamento de informações sobre fluxo de trabalho, atendimento, linguagem e tecnologia adotadas pelas Ouvidorias Públicas, houve troca de informação com a CGU em Santa Catarina que apresentou ao MPC/SC o Sistema FALA BR. A CGU apresentou também o plano de disseminação desse sistema para os municípios e órgãos do Executivo estadual em Santa Catarina. A meta da CGU é alcançar 90% dos municípios catarinenses (prefeituras e câmaras) e o Executivo Estadual. Isso significa que todos esses órgãos públicos estariam usando o mesmo sistema, de forma integrada, o que facilitaria a celeridade no atendimento ao cidadão.

O Sistema FALA BR é gerenciado pela CGU, disponibilizado gratuitamente a qualquer instituição pública e é atualizado periodicamente. Além disso, traz os requisitos técnicos de segurança da informação necessários à Ouvidoria do MPC/SC e oferece suporte em Santa Catarina. Outra vantagem em integrar o sistema FALA BR é o acesso ao programa de capacitação em Ouvidoria oferecido pela CGU. Há uma grade de oito cursos presenciais, uma série de cursos online e manuais disponíveis às equipes que integram o FALA BR.

Como o sistema é gratuito, atende aos pré-requisitos técnicos previamente estabelecidos pelo MPC/SC e há uma previsão de integração entre órgãos públicos do Estado e dos municípios, o MPC-SC decidiu por adotar o FALA BR como sistema para gestão das manifestações que chegam ao órgão via Ouvidoria.

Para organizar o setor, a equipe da Ouvidoria MPC/SC formalizou um fluxo de atendimento ao cidadão prevendo horários para atendimento presencial e virtual, linguagem adequada para se relacionar com a sociedade, prazos internos para os servidores levantarem as informações necessárias ao cidadão, distribuição das demandas por gabinetes, regras para atendimento à Lei de Acesso à Informação (LAI) e previsão de capacitação dos servidores da Ouvidoria. O projeto tramitou publicamente via Sistema de Gestão de Protocolo Eletrônico (SGPe)⁷ e pode ser acessado como Processo PGTC n. 427/2018.

⁷ Disponível para o serviço público estadual em <https://sgpe.sea.sc.gov.br/sgpe>.

A Ouvidoria do MPC/SC foi formalmente lançada em 27 de março de 2019, com a presença do Ouvidor-Geral da União, Valmir Gomes Dias. A solenidade ocorreu em sessão plenária no Tribunal de Contas do Estado e foi aberta ao público. Naquele dia, a Procuradora-Geral de Contas, Cibelly Farias, anunciou a reestruturação do setor, ressaltando que a Ouvidoria deveria atuar como um espaço de acolhimento do usuário do serviço público, de modo a transformar um problema individual em uma solução coletiva.

Recomendações: Após quase um ano de operação, o MPC/SC conclui que a Ouvidoria Pública é um instrumento essencial ao Estado Democrático de Direito e ao bom funcionamento da gestão pública. Apesar do pouco tempo de atuação, percebe-se mais transparência com relação às manifestações recebidas e aos encaminhamentos. A melhoria na relação entre MPC/SC e sociedade pode ser creditada, em parte, pela atuação da Ouvidoria que apresentou regras claras e transparentes de trabalho, garantia de sigilo dos dados quando solicitado pelos cidadãos, confiabilidade do sistema FALA BR, e a disposição do órgão para o diálogo nas redes sociais, seguindo os preceitos da comunicação cidadã e não violenta.

Conclui-se também que o trabalho de comunicação interna e externa alinhado à Ouvidoria é essencial para o sucesso do trabalho. Internamente, é fundamental que os servidores sejam informados de cada mudança e que tenham acesso aos conceitos norteadores de tais mudanças. Há um esforço contínuo por manter todos bem informados e os canais de comunicação abertos para receber feedbacks. Externamente, há esforços no sentido de tornar o órgão mais conhecido pela população e de compreender as necessidades da sociedade.

Há ainda longo caminho pela frente para a consolidação da Ouvidoria como interface entre a sociedade e o MPC/SC e entre os demais órgãos públicos e o MPC/SC, mas a reestruturação do setor conforme o exposto neste relato foi o primeiro passo. A meta é fazer da Ouvidoria um instrumento de melhoria do serviço público, tornando o trabalho do MPC/SC mais transparente e aberto às mudanças exigidas pela sociedade.

Referências:

ARNSTEIN, Sherry R. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE**, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007. 173 p. Tradução de Marco Aurélio Nogueira.

BRASIL. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO: OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO.

Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo (Coleção OGU, Cartilha 1). Brasília: Controladoria-Geral da União; Ouvidoria-Geral da União, 2012a, 5ª edição.

COSTA, Rafael Neubern Demarchi. **O papel do Ministério Público de Contas. Carta Forense**. São Paulo, p. 1-1. 05 jan. 2016. Disponível em:

<<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/o-papel-do-ministerio-publico-de-contas/16131>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

MARQUES, Paulo Marcello Fonseca; TAUCHEN, Gionara. Ouvidorias públicas: cidadania e participação na perspectiva da ação comunicativa. **RBP**, [s. L.], v. 30, n. 3, p.497-511, set. 2014.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **LEI 13.460 E DECRETO 9.492/2018**: Manual de Ouvidoria Pública - Rumo ao Sistema Participativo. 1ª ed. Brasília: CGU, 2018. 120 p. Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/central-de-conteudos/biblioteca/Material/manual-de-ouvidoria-publica.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 155 p. Tradução de Luiz Paulo Rouanet.

PEREIRA, Orlandina Brito. O papel das ouvidorias no estado democrático de direito. **Revista da Ouvidoria Nacional do Ministério Público**: ouvidorias do Ministério Público e o Estado democrático de direito, Brasília, v. 21, n. 1, p.31-46, 2018. Anual.