



**PROCESSO : 3.439-8/2014**  
**ASSUNTO : CONSULTA**  
**UNIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA**  
**RESPONSÁVEL : JOÃO CESAR DA SILVA RODRIGUES**  
**RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO MOISÉS MACIEL**

PARECER Nº 582/2014

**EMENTA:**

CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL DE QUERÊNCIA. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO. APROVAÇÃO DA RESPOSTA EM CONSONÂNCIA COM O PARECER DA CONSULTORIA TÉCNICA.

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de consulta formulada pelo **Sr. João Cesar da Silva Rodrigues, Presidente da Câmara Municipal de Querência**, sobre a obrigatoriedade ou não de as pequenas Câmaras Municipais criarem Ouvidorias e, se obrigadas, quais seriam os requisitos para isentá-las do encargo, nos seguintes termos:

*“No que tange a criação das Ouvidorias no âmbito Municipal, qual a obrigatoriedade da criação destas ouvidorias para Câmaras Municipais de pequenos municípios?  
Considerando que a criação destas ouvidorias irá onerar os cofres públicos com novas contratações e falta de espaço físico. Quais os requisitos necessários para isentar as Câmaras Municipais de pequenos municípios desta criação?”*

A Consultoria Técnica do TCE/MT apontou que **foram preenchidos os requisitos de admissibilidade** previstos no artigo 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT) em sua totalidade, vez que a consulta foi formulada



em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva do quesito e versa sobre matéria de competência deste Tribunal.

No mérito, apresentou manifestação acerca do item questionado, concluiu pela elaboração de Resolução de Consulta, tendo em vista que os prejudgados existentes neste Tribunal não respondem às indagações do consultante, com fundamento no art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT).

## II – FUNDAMENTAÇÃO

A consulta é valioso instrumento de atuação do Tribunal de Contas, vez que permite o exercício das funções de informação e orientação quanto aos temas abrangidos por sua competência, em importante complementariedade à fiscalização, propriamente dita, levada a efeito pela Corte de Contas. Está disciplinado nos **artigos 48 a 50 da Lei Orgânica do TCE/MT (LC 269/2007) e nos artigos 232 e seguintes do Regimento Interno (Resolução nº 14/07)**.

Outrossim, ao tempo em que possibilita a uniformização da interpretação de lei ou questão formulada em tese, garante maior segurança jurídica aos gestores e aos jurisdicionados em geral.

Em consonância com a Consultoria Técnica verificou-se que a consulta foi formulada em tese, por autoridade legítima, contendo a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares, e versa sobre a matéria de competência deste Tribunal de Contas. Assim, nota-se que a presente Consulta preenche todos os requisitos de admissibilidade exigidos pelos normativos desta Corte de Contas, **devendo ser conhecida**.

Trata a presente consulta de questionamento acerca da criação de Ouvidorias nas câmaras municipais.



Inicialmente destaca-se que a criação de Ouvidorias concretiza o disposto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, segundo o qual “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade”.

Tem-se que a Ouvidoria é um mecanismo de impacto social amplo e significativo. O cidadão passa a fornecer informações quanto às condições da prestação dos serviços, a apontar falhas, a identificar necessidades, a propor alternativas, além de validar as boas práticas implementadas pela instituição.

Além disso, a ouvidoria consiste em um instrumento estratégico de gestão cada vez mais valioso. Representa um termômetro da atuação institucional. É uma fonte de oportunidades, visto que permite à instituição identificar pontos de estrangulamento de sua atuação assim como procedimentos inadequados, corrigindo-os a fim de que seus serviços sejam aperfeiçoados.

A Emenda Constitucional nº 19/98, acrescentou à Constituição Federal as formas de participação do usuário na administração, prevendo:

*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 de 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 ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;*

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

*III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.*

*[...]*

Ainda, dispõe a Constituição Federal acerca da consulta à documentos públicos:



*Art. 216.*

*[...]*

*§ 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.*

*[...]*

Em cumprimento às diretrizes constitucionais acima expostas, a regulamentação do direito ao acesso à informação foi dada por meio da Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação, a qual torna-se de observância obrigatória a todos os entes federativos por força do seu art. 1º:

*Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.*

*Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:*

*I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;*

*II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.*

A Lei de Acesso à Informação dispõe também que o acesso a informações públicas será assegurado mediante a criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para atender e orientar o público quanto ao acesso a informações, informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades, e, protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações.

A lei supramencionada igualmente dispõe que o acesso às referidas informações também será assegurado mediante a realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.



Assim, depreende-se que para a efetivação e materialização dos direitos constitucionais ao acesso à informação e à participação social devem estar disponíveis aos cidadãos dois canais distintos e complementares entre si, o Sistema de Informação ao Cidadão – SIC e as Ouvidorias.

Foi neste contexto que esta Corte de Contas editou a Resolução Normativa nº 25/2012, que aprovou o “Guia para Implementação da Lei de Acesso à Informação e Criação das Ouvidorias dos Municípios”, apresentou modelos de atos legislativos e estabeleceu prazos para a efetiva implementação da Lei de Acesso à Informação e para a criação das Ouvidorias.

Em regra, a implementação do direito ao acesso à informação e da participação social, materializada e instrumentalizada por meio do Sistema de Informações ao Cidadão e da Ouvidoria, respectivamente, deve ser realizada por todos os órgãos públicos integrantes da administração direta e indireta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Ainda, cumpre mencionar que, como bem evidenciado pela Consultoria Técnica em seu parecer, o ambiente de funcionamento do Sistema de Informações ao Cidadão e da Ouvidoria poderá ser compartilhado, vinculando-se as atribuições do sistema à Ouvidoria.

Além disso, é desejável que os órgãos dos Poderes Legislativos Municipais implementem seus próprios canais de acesso à informação pública, Sistema de Informações ao Cidadão e Ouvidoria, tendo em vista a independência funcional e a autonomia dos poderes.

Entretanto, no caso de Câmaras de Vereadores que não disponham de suficiente estrutura administrativa e material, entende-se que a criação de Ouvidorias pode ser, excepcionalmente, conjunta com os demais poderes municipais, em homenagem aos princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade.

Ressalte-se que o próprio Guia aprovado pela Resolução Normativa nº 25/2012, traz a possibilidade da criação de uma Ouvidoria Municipal, ou seja, de



uma Ouvidoria que funcione para todo o município e não para cada Poder isoladamente.

Analogamente este Tribunal já manifestou-se, por meio da Resolução de Consulta nº 29/2010, no sentido de que é possível a utilização da mesma Unidade de Controle Interno pelos Poderes Executivo e Legislativo Municipais.

**Resolução de Consulta nº 29/2010 (DOE 07/05/2010). Controle Interno. Obrigatoriedade de implantação do Sistema de Controle Interno. Possibilidade de utilização da mesma Unidade de Controle Interno pelos Poderes. Previsão legal. Responsabilidade do Legislativo em revogar a lei, se a unidade for omissa.** 1) Os Poderes Executivo e Legislativo Municipais têm o dever de organizar, cada qual, o seu respectivo sistema de controle interno, por lei, com base nos arts. 2º, 70 e 31 da Constituição Federal. 2) Por lei municipal, facultativamente, pode ser autorizada a criação de uma única Unidade de Controle Interno, para atuar como órgão central do Sistema do Controle Interno Municipal que atenda aos dois poderes, sob a responsabilidade do Executivo, nos termos da Resolução nº 01/2007/TCE/MT, com base nos princípios da discricionariedade, razoabilidade, economicidade, a predominância do caráter orientativo/preventivo do controle interno. 3) Nessa lei, devem ser estabelecidas as obrigações de cada poder, em especial a determinação de que o Poder Legislativo, em caso de omissão do Poder Executivo em organizar o Sistema de Controle Interno, deve provocá-lo a fazê-lo, sob pena de responsabilizar-se pela inefetividade do sistema de controle interno do Poder Legislativo Municipal. 4) Ainda nesse modelo uno, em caso de omissão reiterada da Unidade de Controle Interno do Executivo em relação aos interesses do Legislativo, cabe proposta de Lei para revogar a utilização compartilhada dessa mesma estrutura, sob pena de caracterizar omissão do Legislativo em solucionar a demanda perante este Tribunal de Contas.

Desta feita, denota-se que a lei de criação da Ouvidoria poderá disciplinar, excepcionalmente, seu funcionamento para todo o âmbito municipal, contemplando os Poderes, os órgãos e as entidades da Administração direta e indireta. Atenta-se que neste caso, a lei de criação deverá estabelecer as ações e procedimentos da unidade para cada um dos Poderes, órgãos ou entidades



abrangidos, a fim de preservar o correto direcionamento das demandas da sociedade, bem como assegurar o melhor atendimento aos pleitos formulados.

Com base em todos os fundamentos acima mencionados a Consultoria Técnica elaborou ementa de Resolução de Consulta nos seguintes termos:

**Resolução de Consulta nº \_\_/2014. Câmara Municipal. Controle Social. Ouvidoria. Obrigatoriedade de criação. Possibilidade excepcional de utilização da mesma Ouvidoria pelos órgãos e entidades municipais. Previsão legal.**

a) Em regra, os Poderes Legislativos municipais devem criar e implementar sua própria Ouvidoria, tendo em vista a preservação da independência funcional e autonomia entre os Poderes.

b) Excepcionalmente, sobretudo naqueles municípios de pequeno porte e de reduzidos recursos humanos, em privilégio aos princípios constitucionais da razoabilidade, da eficiência e da economicidade, poderá ser criada e implementada, mediante lei, uma Ouvidoria que funcione para atender todos os Poderes municipais e seus respectivos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive suas empresas públicas e sociedades nas quais o Município detenha capital majoritário, e entidades privadas de qualquer natureza que operem com recursos públicos municipais.

### III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, no uso de suas atribuições institucionais, **manifesta-se**:

a) pelo **conhecimento** da presente consulta, tendo em vista a presença de seus pressupostos de admissibilidade, nos moldes do art. 232 e seguintes da Resolução nº 14/07 (Regimento Interno TCE/MT) e artigos 48 a 50 da Lei nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT);

b) pela **aprovação** da proposta de Resolução de Consulta pelo Egrégio Tribunal Pleno, conforme regra o art. 81, IV, da Resolução nº 14/07 (Regimento Interno do TCE/MT);



c) pelo **envio** da Resolução de Consulta à autoridade consulente, após a deliberação do Egrégio Tribunal Pleno.

É o parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 18 de fevereiro de 2014.

(assinatura digital)\*

**GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO**

Procurador de Contas

---

\* Documento assinado digitalmente de acordo com a Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012